

المحاور الرئيسية للتقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2021

دجنبر 2022



صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله

المحاور الرئيسية للتقرير السنوي
للمجلس الأعلى للحسابات
برسم سنة 2021

دجنبر 2022

مولاي صاحب الجلالة،

عرفت سنة 2021 بروز بعض بوادر التعافي خاصة بعد تخفيف القيود الصحية المرتبطة بجائحة "كوفيد-19" ورفعها تدريجيا بالتزامن مع تقدم عمليات التلقيح، حيث سجل الاقتصاد العالمي نموا مهما بنسبة 6,1% بعد تراجع غير مسبوق سنة 2020 بنسبة 3,1%. غير أن عدم مسايرة الطاقات الإنتاجية لوتيرة تزايد الطلب الناجم عن تعافي الاقتصاد العالمي من جهة، ثم اندلاع الأزمة الروسية-الأوكرانية من جهة أخرى، أديا إلى صعود أسعار المنتجات الطاقية والمواد الغذائية إلى مستويات قياسية، وبالتالي إلى بروز ضغوط تضخمية ازدادت حدتها خلال سنة 2022.

ولم يكن المغرب بمنأى عن تداعيات هذه الأزمات، إلا أن الإجراءات الاستباقية التي اتخذتها بلادنا **بفضل الرؤية المتبصرة لجلالتكم** والمتمثلة، أساسا، في ضمان استمرارية المؤسسات والحفاظ على صحة المواطنين، عبر إطلاق عملية واسعة ورائدة للتلقيح، وإعطاء الانطلاقة لبرنامج الإقلاع الاقتصادي مع الإبقاء على التحفيزات المالية والنقدية للقطاعات الأكثر تضررا، مكنت من الحد من آثار هذه الأزمات.

وهكذا، ورغم استمرار الجائحة، فقد تميزت سنة 2021 بتنظيم بلادنا، داخل الآجال المحددة دستوريا، لجميع الاستحقاقات الانتخابية التي كانت مقررة، التشريعية منها والجماعية وكذا تلك المتعلقة بالغرف المهنية، مما شكل محطة مهمة في تعزيز المسار الديمقراطي وتكريس المكتسبات السياسية التي راكمها المغرب منذ الاستقلال.

وعلى المستوى الاقتصادي، وبفضل الإجراءات المتخذة وكذا الموسم الفلاحي الجيد لسنة 2021، حققت بلادنا نموا اقتصاديا بنسبة 7,9% بعد أن كان الناتج الداخلي الخام قد انخفض بنسبة 6,3% سنة 2020. وهم الانتعاش الاقتصادي على الخصوص قطاعي البناء والتجارة وكذا قطاع السياحة، الذي تضرر بشكل ملحوظ بسبب الجائحة. وساهمت هذه الدينامية الاقتصادية في إنعاش سوق

الشغل من خلال إحداث 230 ألف منصب شغل صاف، غير أن ذلك لم يكن كافيا لتعويض جميع مناصب الشغل المفقودة في السنة التي قبلها مما جعل معدل البطالة بالمغرب ينتقل من 11,9% سنة 2020 إلى 12,3% سنة 2021.

وموازاة مع الانتعاش الذي عرفه الاقتصاد الوطني خلال سنة 2021، سجلت المالية العمومية بدورها تحسنا على مستوى عدة مؤشرات. فمقارنة بسنة 2020 وعلى أساس الناتج الداخلي الخام، تقلص عجز الميزانية، دون احتساب عائدات تفويت مساهمات الدولة، بما قدره 1,2 نقطة ليستقر في 5,9%، بينما تراجع مؤشر مديونية الخزينة بما قدره 3,3 نقطة ليبلغ 68,9%. أما على أساس القيمة المطلقة، فقد واصل جاري الدين العمومي منحاه التصاعدي بنسبة 6,3% حيث وصل إلى مبلغ 885,3 مليار درهم، موزع بين المكون الداخلي بحصة 77% والمكون الخارجي بنسبة 23%.

وعلى إثر التغير السريع للظرفية الاقتصادية منذ بداية سنة 2022، يُتَوَقَّعُ أن يسجل النمو الاقتصادي ببلادنا تباطؤا ملحوظا بالنظر إلى العجز الحاصل في التساقطات المطرية وإلى السياق الدولي المضطرب والمتسم بتداعيات الأزمة الروسية-الأوكرانية، ولاسيما الارتفاع القياسي لأسعار المحروقات والمواد الغذائية وكذا اختلال سلسلة الإمدادات العالمية. وفي ظل هذا الوضع قد يتأثر الاقتصاد الوطني بالضغوط التضخمية ومن آثارها على القدرة الشرائية للمواطنين.

وقد استدعت هذه الوضعية زيادة الدعم الموجه من طرف الدولة لمساندة القطاعات المتضررة والتحكم في الزيادة في الأسعار ودعم القدرة الشرائية للمواطنين لاسيما من خلال مضاعفة نفقات صندوق المقاصة والزيادة في الأجور على مستوى بعض القطاعات. وفي ظل حالة اللايقين التي يتسم بها الوضع الدولي ومواجهة بلادنا لتحديات تغير المناخ وندرة الموارد المائية، فإن الحاجة أصبحت ملحة، أكثر من أي وقت مضى، لتنزيل توجهات النموذج التنموي الجديد وتوفير الشروط اللازمة لاستكمال أوراش الإصلاح الكبرى التي انخرطت فيها بلادنا، والمرتبطة أساسا بالمنظومتين الصحية والتعليمية وبتحفيز الاستثمار

والنظام الجبائي، فضلا عن الإصلاحات التي تشمل القطاع العام وكذا تعزيز آليات الحكامة والتحول الرقمي.

فعلى الأمد القصير، وبالموازاة مع ورش تعميم الحماية الاجتماعية، يتعين تطوير وتسريع الإصلاحات الجارية الهادفة إلى تنمية وتثمين الرأسمال البشري في مجالات الصحة والتربية والتكوين بما يعمل على توفير الخدمات العمومية في جميع العمالات والأقاليم وتكافؤ الفرص من أجل ضمان الولوج العادل إلى المنظومة الصحية والحرص على جودة الخدمات، مع العمل، على وجه الخصوص، على تتبع إنجازات الخريجين ومستوى مهاراتهم وقابليتهم للاندماج في سوق الشغل. كما أن توفير مختلف مكونات عرض الرعاية الصحية يكتسي أهمية بالغة قصد تعميم التغطية الصحية داخل الآجال المحددة.

كما أن بعض الإصلاحات، التي تكتسي صبغة الاستعجال، لم يتم استكمالها بعد. ويتعلق الأمر على سبيل المثال بإصلاح أنظمة التقاعد، والتي يتجلى طابعها الاستعجالي خاصة على مستوى الصندوق المغربي للتقاعد الذي ما زال يعاني من اختلال توازناته المالية رغم التعديل المعياري الذي عرفه نظام المعاشات المدنية سنة 2016.

وقصد مواجهة تكاليف هذه الإصلاحات، يعد ورش الإصلاح الجبائي واحدا من السبل المهمة، للرفع من موارد ميزانية الدولة، وخاصة عبر توسيع القاعدة الضريبية والتخلي تدريجيا عن الإعفاءات ذات التكلفة العالية بالمقارنة مع مردودها الاقتصادي والاجتماعي، وكذا الاستغلال الأمثل للإمكانات الجبائية للجماعات الترابية، لا سيما في المدن والحواضر الكبرى.

ويشكل تسريع تفعيل الإطار الجديد للاستثمار مدخلا أساسيا لتحفيز النمو وخلق الثروة وتحقيق توزيع مجالي أكثر توازنا لها، وذلك تماشيا مع توصيات التقرير حول النموذج التنموي الجديد. كما يعتبر إصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية رافعة أساسية لبلوغ هذه الغايات، خاصة عبر تجميعها في أقطاب كبرى متجانسة ومتكاملة فيما بينها. ومن شأن هذه الإجراءات أن تساعد على ترشيد الاستثمار العمومي والرفع من أثره وتحقيق التقائية وتكامل أفضل بين تدخلات

مختلف الفاعلين المؤسساتيين. ويعتبر الميثاق الجديد للاستثمار، مع ما يقدمه من تحفيزات تتسم بالمرونة، عاملا مهما من أجل تعزيز استقطاب مختلف جهات المملكة للمشاريع الاستثمارية، شريطة مواكبتها بإطار محفز على المستوى الترابي يشمل أساسا جوانب التخطيط والتعمير وتأمين الوعاء العقاري الملائم مع دعم ذلك بالتكوين المهني المناسب الذي يستجيب للخصوصيات والحاجيات المحلية والقادر على توفير الكفاءات البشرية الضرورية. وفي نفس السياق، تشكل تقوية منظومة الشراكة بين القطاعين العمومي والخاص وإعادة النظر فيها وتوجيهها نحو مجالات استثمار ذات مردودية أكبر، فرصة مواتية من أجل تطوير قطاعات حيوية كالماء والطاقة والصناعة الدوائية. وسيتيح الانكباب الفعال والمتزامن على الرافعات المذكورة إعطاء نقلة نوعية للاستثمار في بلادنا، وخاصة الرفع من نسبة مساهمة القطاع الخاص فيه للوصول بها إلى الهدف المحدد في الثلثين من مجموع الاستثمارات في أفق سنة 2035.

وفي مجال المالية العمومية تستلزم المحافظة على التوازنات المالية، مضاعفة الجهود الرامية إلى التحكم في نفقات الأجهزة العمومية والاستغلال الأمثل لمواردها الجبائية وغير الجبائية، والتدبير المحكم للدعم العمومي لاسيما من خلال تنزيل السجل الاجتماعي الموحد على كافة الجهات ومباشرة إصلاح شامل للمالية العمومية، من أجل ضمان استدامة مؤشراتها وصمودها أمام الأزمات وحالات الطوارئ والكوارث. ومن شأن تكريس التدبير القائم على نجاعة الأداء أن يساهم في تحسين مؤشرات المالية العمومية وفق منظور شمولي بما ينسجم ومتطلبات النموذج التنموي الجديد.

هذا، ويعتبر التنزيل التدريجي للجهوية المتقدمة أحد أهم مداخل تحقيق تنمية مندمجة تروم إرساء عدالة مجالية واجتماعية. وفي هذا السياق، فقد أظهرت المهام المنجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات على مستوى الجماعات الترابية، ولا سيما بالنسبة للجهات، استمرار عدم تناسب الموارد المخصصة لهذه الأخيرة والاختصاصات المنوطة بها، مما يستدعي التفكير في آليات تمويل مبتكرة تساعدها على تنويع مواردها المالية وضمان استدامتها. وحتى تكون هذه الجهات

قائمة الذات، وقابلة للاستمرار، كما جاء **في خطاب جلالتكم السامي** بتاريخ 03 يناير 2010 بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية، وأن تكون قادرة على التكيف وأن تشكل فضاءات لترسيخ أسس التنمية، فإن الجهات، وبالنظر إلى مكانة الصدارة التي تتبوأها دستوريا في إعداد مخططات وبرامج التنمية، تحتاج إلى تعزيز وظيفتها في مجال التخطيط الاستراتيجي بما يسمح باستثمار جميع الفرص المتاحة، وبلورة برامج تنموية ملائمة وقابلة للتنزيل وتنفيذها بفعالية وتتبعها عن كثب، والمساهمة الفعلية في مختلف الاستراتيجيات القطاعية.

وينبغي، في هذا الصدد أيضا، مواكبة الجماعات الترابية في تعزيز تدبيرها وتقوية آليات حكامتها، عبر تفعيل ميثاق اللاتمركز الإداري، وتمكينها تدريجيا من المؤهلات والموارد اللازمة. ويبدو مهما إيلاء عناية خاصة للعالم القروي من أجل تدارك الخصاص المسجل على مستوى بعض الخدمات الأساسية. كما يشكل تعزيز دور المجتمع المدني في الوسط القروي من خلال تفعيل آليات الاقتصاد التضامني عاملا أساسيا للحد من التفاوتات وإحدى دعامات الاقتصاد المُدْمِج.

وبغية تجويد الخدمات المقدمة للمواطنين وخاصة ضمان استمراريتها، فقد أظهرت الجائحة الحاجة إلى الانخراط في ورش التحول الرقمي على مستوى المجالات الترابية وتطوير البنية اللازمة لذلك، خاصة في المناطق النائية. وفي هذا الإطار، وإذا كانت الأزمة الصحية قد فرضت اعتماد نمط التعليم عن بعد، فقد شكل هذا السياق الخاص فرصة لاستجلاء أهمية هذا النمط من التدريس ودافعا قويا للتفكير في السبل الملائمة من أجل استثماره على نحو أفضل.

إن الظرفية الراهنة بقدر ما تشكل تحديا، توفر فرصا مواتية لبلادنا لاسيما فيما يخص إمكانية استفادتها من إعادة توزيع سلاسل القيم العالمية. وهو ما من شأنه أن يساهم في الرفع من درجة إدماج قطاعنا الصناعي، والزيادة في القيمة المضافة لصادراتنا وتعزيز نصيبها في سوق الأسمدة وقطاع السيارات وأجزاء الطائرات وكذا القطاعات الموجهة للتصدير بصفة عامة. وتشكل **مبادرات جلالتكم الرامية** إلى تعزيز السيادة الاقتصادية والصحية والطاقية والغذائية

لبلادنا مدخلا أساسيا لمواجهة التحديات الراهنة وتأمين تنمية مستدامة للأجيال المقبلة.

وتشكل كل هذه الرهانات باعثا قويا للمحاكم المالية لأن تكون على استعداد للتأقلم مع كل ظرفية طارئة، وأن تضع الآليات الملائمة للاستجابة للمتطلبات التي قد تتمخض عن ذلك.

مولاي،

إن المحاكم المالية، بمكونيها المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات، وتفعيلا لمهامها الدستورية المتمثلة في تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة، تحرص كل الحرص على ممارسة كافة اختصاصاتها وفق منهجية شمولية ومتوازنة، تسعى من خلالها إلى تكريس ثقافة التدبير المرتكز على النتائج وأثره على حياة المواطن كمعيار لتقييم مدى نجاعة البرامج والمشاريع العمومية المعتمدة، مع تفعيل المبدأ الدستوري القائم على ربط المسؤولية بالمحاسبة.

وهكذا، وفي إطار التأسيس لمرحلة جديدة ضمن مسار تطور الرقابة العليا على المالية العمومية ببلادنا، فقد اعتمد المجلس، خلال سنة 2021، توجهات استراتيجية جديدة للمحاكم المالية، تتمحور حول برمجة الأعمال الرقابية وتوحيد المعايير والمناهج المعتمدة في هذا المجال، وكذا إعداد ونشر النتائج التي تسفر عنها واعتماد سياسة عقابية خاصة بهذه المحاكم وتفعيل الجسور ما بين مختلف الاختصاصات القضائية وغير القضائية، فضلا عن إرساء ثقافة الانفتاح على المحيط الخارجي.

وقد كان طبيعيا أن تخصص المحاكم المالية جزءًا من مهامها الرقابية، خلال سنة 2021، لتقييم مجموعة من التدابير والإجراءات التي اتخذتها السلطات العمومية خلال فترة الجائحة ولتسليط الضوء على تداعياتها على بعض المجالات الحيوية ذات البعد الجهوي والمحلي، مثل الصحة والتعليم والسياحة وكذا تدبير الجماعات الترابية.

وفي إطار تنزيل مضامين التوجهات الاستراتيجية الجديدة، فقد تم إعداد برنامج أعمال المحاكم المالية برسم سنة 2022 وفق رؤية جديدة تستجيب لانشغالات وانتظارات الأطراف المعنية والفاعلين الاقتصاديين والرأي العام والمواطنين، من خلال مقاربة تعتمد على تحليل المخاطر وعلى منهاج يضمن استقلالية وموضوعية وحياد المحاكم المالية. كما تم أيضا، ولأول مرة، اعتماد برنامج متعدد السنوات برسم الفترة 2022-2026 يتضمن أهم المواضيع الرقابية التي ستنصب حولها أعمال المحاكم المالية خلال الخمس سنوات القادمة، دون الإخلال بشرط المرونة اللازمة للملاءمة مع الإشكاليات والرهانات القائمة أو المستجدة مع الحرص على تتبع البرامج والمشاريع العمومية الكبرى ومدى تنزيلها على المستوى الترابي.

بالإضافة إلى ذلك، شرعت المحاكم المالية، سنة 2022، في تتبع تنفيذ الإصلاحات الكبرى المهيكلة التي انخرطت فيها بلادنا، خاصة تلك المرتبطة بإصلاح المالية العمومية وتعميم التغطية الصحية والاستثمار والنظام الجبائي والمؤسسات والمقاولات العمومية، وما فتئت تحث، باستمرار، على التسريع من وتيرة هذه الإصلاحات القطاعية، بل وتبادر إلى تقديم مقترحاتها الرامية إلى الرفع من وقعها.

وفي هذا الإطار، وقصد تنوير مجلسي البرلمان حول نتائج تنفيذ ميزانية الدولة بشكل أفضل، عمل المجلس على إعادة النظر في مضمون التقرير حول تنفيذ قانون المالية المصاحب لمشروع قانون التصفية لسنة 2020، وذلك من أجل تسليط الضوء على مدى الالتزام بالآليات الجديدة التي جاء بها القانون التنظيمي لقانون المالية والهادفة إلى تعزيز النجاعة والفعالية وانسجام الفعل العمومي، وتكريس مبادئ شفافية وصدقية الحسابات العمومية، وكذا دعم دور البرلمان في مراقبة المالية العمومية.

وفي هذا الصدد، وبفضل التعاون والتنسيق المشترك بين المجلس الأعلى للحسابات وباقي الأطراف المعنية، تم تمكين البرلمان من التقرير حول تنفيذ قانون المالية لسنة 2020 داخل الآجال المقررة دستوريا، وتسنى له، ولأول مرة،

المصادقة على مشروع قانون التصفية ذي الصلة قبل مناقشة مشروع قانون المالية للسنة الموالية.

ولأجل تكريس مبدأ المحاسبة وقصد توفير المعطيات الموثوقة للمالية العمومية، وقع المجلس الأعلى للحسابات ووزارة الاقتصاد والمالية، خلال سنة 2021، اتفاق تعاون يرمي، من بين أمور أخرى، إلى وضع إطار عمل من أجل تحسين عمليات تقديم الحسابات ومحتواها ومواكبة ورش رقمنتها وتوفير الشروط اللازمة لتمكين المجلس من ممارسة اختصاصه المتعلق بالتصديق على حسابات الدولة المنصوص عليه في القانون التنظيمي المتعلق بقانون المالية.

ويعتبر التصديق على حسابات الدولة اختصاصا جديدا أنيط بالمجلس في إطار القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، إذ دخل حيز التطبيق بالنسبة لحسابات السنة المالية 2020. ونظرا لما لهذا الورش من خصوصية وأهمية بالغة، حيث لا تتم ممارسته إلا في عدد محدود من الدول لا يتجاوز عددها ثلاثين دولة على الصعيد الدولي وثلاثة على المستوى الإفريقي، فإن المجلس أحدث بنية خاصة به وتكوين الموارد البشرية الضرورية قصد مباشرة عملية التصديق في أحسن الظروف.

أما بالنسبة لمخرجاتها، فإن المحاكم المالية لا تقتصر على عرض جوانب القصور المرصودة، بل تقوم بإصدار توصيات وتحدد سبل الإصلاح للأطراف المعنية، تستهدف الأسباب والعوامل التي أدت إلى بروز جوانب القصور تلك. وتحرص المحاكم المالية، في هذا الصدد، على جودة توصياتها، حتى تكون دقيقة وبناءة وقابلة للتنفيذ، وذلك من خلال إرساء مقاربة تفاعلية قبلية موسعة مع الأجهزة المراقبة والأطراف ذات العلاقة، فضلا عن تسليط الضوء على التحسينات المرصودة وتقاسم الممارسات الفضلى.

كما أولت المحاكم المالية، ومنذ سنة 2008، عناية خاصة لتتبع مآلات توصياتها، من أجل الوقوف عل مدى انخراط الأجهزة المعنية في تفعيل هذه التوصيات ورصد، عند الاقتضاء، العوامل التي حالت دون ذلك.

وسعيا منه للارتقاء بعملية تتبع التوصيات وتوسيع مجالها، فقد أطلق المجلس، خلال سنة 2022، منصة رقمية ضمن تجربة رائدة على مستوى الهيئات العليا للرقابة. وستسهم هذه المنصة في الرفع من القيمة المضافة للأعمال الرقابية للمحاكم المالية كما أنها ستحفز على التنزيل الفعلي للتوصيات من قبل الأجهزة المعنية، بالنظر لما تتيحه هذه المنصة من إمكانيات وأدوات للتتبع المستمر والفوري للتوصيات.

أما بالنسبة لنشر أعمال المحاكم المالية، ومن أجل تكريس مبدأ التواجهية والرفع من مقروئية تقريره السنوي، فإن المجلس الأعلى للحسابات اعتمد مقاربة جديدة لمعالجة الأجوبة المتوصل بها من طرف مختلف الأجهزة المعنية، تقضي بإدماج محتوياتها في صلب الملاحظات المسجلة.

مولاي،

لقد قام المجلس بإطلاق ورش مهم لإصلاح الإطار القانوني للمحاكم المالية، ذلك أن القانون الحالي يعود لسنة 2002. ويروم هذا الإصلاح ملاءمة مقتضياته مع التحولات التي عرفتها مجموعة من الجوانب ذات الصلة بالمالية العمومية، من جهة، وجعل المساطر المتبعة من طرف المحاكم المالية أكثر استجابة لمعايير الفعالية والنجاعة، وأكثر قدرة للاستجابة لانتظارات الأطراف ذات العلاقة، من جهة أخرى.

ولا يمكن لهذا الإصلاح أن يبلغ مقاصده إلا بالتوازي مع إعادة النظر في نظام مسؤولية المدبرين العموميين، محاسبين وآمرين بالصرف ومراقبين وموظفين، بما يتيح تحقيق التوازن بين مسؤولياتهم ويؤسس لإرساء وظيفة ردع تركز على أكثر الممارسات إضرارا بوضعية الأجهزة العمومية وعلى الإخلال بواجب تقديم الحساب وعلى غياب الموثوقية عن الوثائق المقدمة وعلى عدم الوفاء بالالتزامات التعاقدية المضمنة في اتفاقيات الشراكة المبرمة.

ويعتبر إرساء سياسة عقابية مسألة ضرورية لتأمين نجاعة المساطر المعتمدة حاليا أمام المحاكم المالية لاسيما في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون

المالية بما يكفل تفادي تحريك قضايا دون أثر ملموس، أي قضايا تتعلق بمخالفات لم تترتب عنها أي خسارة أو ضرر، أو تلك التي يمكن معالجتها من خلال توصيات أو مذكرات استعجالية للرئيس الأول.

ولأن المجلس الأعلى للحسابات يضطلع أيضا بدور مهم في الإسهام في محاربة الفساد، الذي يعتبر آفة متعددة المظاهر والانعكاسات، فقد باشر مجموعة من الإجراءات والأعمال التحضيرية من أجل تمكينه من ممارسة الاختصاص المتعلق بمراقبة التصاريح الإجبارية بالممتلكات، الذي شرع في أجرأته سنة 2022، وذلك وفق منهجية تعتمد على تحليل المخاطر وتستند إلى أسس ومعايير موضوعية.

وتستعرض هذه الوثيقة أهم المواضيع الواردة في التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2021 المرفوع **لجلالتكم**، والمرتبطة أساسا بالاختصاصات القضائية للمحاكم المالية (التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية والتدقيق والبت في الحسابات) وكذا تتبع تنزيل بعض أوراش الإصلاح المهيكلة الكبرى (المالية العمومية، الحماية الاجتماعية، الاستثمار، الجبايات، المؤسسات والمقاولات العمومية) فضلا عن مراقبة التسيير، بما في ذلك تقييم البرامج والمشاريع، وتتبع **تنفيذ التوصيات**، هذا بالإضافة إلى مراقبة وتتبع التصريح بالممتلكات وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية وفحص النفقات الانتخابية.

الاختصاصات القضائية للمحاكم المالية

اعتمدت بلادنا النموذج القضائي في نظام الرقابة العليا على الأموال العمومية من خلال إحداث المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات كمحاكم مالية تتولى، بموجب الفصل 147 من دستور المملكة، التحقق من سلامة العمليات المتعلقة بمداخيل ومصاريف الأجهزة الخاضعة لمراقبتها، وتقييم كيفية تدبيرها لشؤونها، وتصدر، عند الاقتضاء، عقوبات عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة، وذلك من خلال نوعين من الاختصاصات ينظمها القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، وهي اختصاصات قضائية تتجلى في التدقيق والبت في حسابات الأجهزة العمومية المدلى بها من طرف المحاسبين العموميين أو المحاسبين بحكم الواقع، وفي التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، واختصاصات غير قضائية تتمثل، من بين اختصاصات أخرى، في مراقبة التسيير واستعمال الأموال العمومية.

في هذا الإطار، تشكل سلطة توقيع العقاب بشكل مباشر الميزة الأساسية للنموذج القضائي مقارنة بالنظام الأنكلوساكسوني الذي تتخذ في إطاره الأجهزة العليا للرقابة شكل مكاتب للتدقيق وتنحصر سلطاتها في تبليغ الجهات المختصة عن المخالفات المالية المكتشفة في إطار أعمال المراقبة والتدقيق التي تنجزها. بيد أنه، وانسجاما مع الأهداف التي أحدثت من أجلها الأجهزة العليا للرقابة، بشكل عام، وفقا للإعلان التأسيسي للإنتوساي "إعلان ليما"، التي تروم تكريس مبدأي المحاسبة والمساءلة والمساهمة في تحسين التدبير العمومي و التأكد من حسن استعمال الموارد العمومية وفقا لمعايير الفعالية والنجاعة والاقتصاد، تكتسي الاختصاصات القضائية للمحاكم المالية طابعا خاصا، إذ لا تهدف، في جوهرها، إلى فض نزاعات بين أطراف، بل تسعى من خلال البت في القضايا المعروضة عليها، بالإضافة إلى أهداف الردع الخاص والعام للعقوبات التي تصدرها هذه المحاكم، إلى ضمان مبدأ الشرعية وتكريس قواعد التسيير الجيد في تدبير الشأن العام وكذا حماية مصالح وحقوق الأجهزة موضوع المراقبة، وذلك من خلال إثارة المسؤولية الشخصية لمرتكبي المخالفات وجبر الضرر الذي قد يلحق الأجهزة المعنية، بما يضمن المساهمة الفعالة في تحسين التدبير العمومي وإشاعة ثقافة حسن التدبير وتدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة، بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية الأخرى.

وبالتالي، تستهدف المساءلة عن المخالفات المالية التي يرتكبها مسؤولو ومسيرو الأجهزة العمومية الخاضعة للاختصاصات القضائية للمحاكم المالية تغطية المجال ما بين المسؤولية التدبيرية المرتبطة بكفاءة التسيير، والتي يتعين تطويرها بالنظر إلى التوجهات الراهنة نحو إرساء مقاربة التدبير المرتكز على النتائج ، والمسؤولية الجنائية التي يجب حصرها في الأفعال الخطيرة المتصلة بالإخلال بواجب الاستقامة والنزاهة، الأمر الذي يفيد بأن تحديد نطاق المخالفات المالية، وبشكل أدق المجال بين التوصية التي تسفر عنها مهمات مراقبة التسيير وبين إحالة الأفعال التي قد تستوجب عقوبة جنائية على الجهات القضائية المختصة، يظل رهينا بعنصرين أساسيين: سلطة الملاءمة التي تتوفر عليها النيابة العامة لدى هذه المحاكم باعتبارها سلطة متابعة والاجتهاد القضائي المنوط بهيئات الحكم عند تكييف المؤاخذات المنسوبة إلى المتابعين في إطار القضايا التي تبت فيها هذه المحاكم.

وبغض النظر عن اختلاف قواعد إسناد المسؤولية برسم الاختصاصات القضائية، سواء في إطار التدقيق والبت في الحسابات أو في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، فإن القاسم المشترك بينها يظل ارتكازها على وظيفة المسؤول والمدبر العمومي المعني ومدى قيامه بالمهام المنوطة به طبقا للقوانين والأنظمة السارية وللممارسات الجيدة في التدبير المطبقة بالجهاز العمومي الذي يتولى داخله مسؤوليات ومهام وظيفية، وهو ما يضفي على إثارة هذه المسؤولية طبيعة إدارية ومهنية تهدف من خلال توقيع عقوبات مالية على الأشخاص المعنيين، إلى حماية النظام المالي العمومي الذي تحكمه قواعد قانونية خاصة، بغض النظر عن نية المعني بالأمر في ارتكاب المخالفة، وبصفة عامة، دون اشتراط توفر الركن المعنوي كأساس لقيام المسؤولية.

لذلك، وبالإضافة إلى الإحصائيات المتعلقة بحصيلة ممارسة المحاكم المالية للاختصاصات القضائية برسم سنة 2021، تم تخصيص حيز هام في إطار هذا التقرير للقواعد والمبادئ المستنبطة من الأحكام والقرارات الصادرة خلال نفس السنة بهدف توضيح المقتضيات القانونية السارية في مجال التدبير العمومي وإرساء وإشاعة قواعد حسن التدبير من خلال إثارة الانتباه إلى الثغرات والاختلالات التي تشوب هذا التدبير قصد العمل على تجاوزها في المستقبل.

أولا. تعزيز وظيفتي الردع الخاص والعام في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية

في إطار التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، تعاقب المحاكم المالية كل مسؤول أو موظف أو عون بأحد الأجهزة الخاضعة لاختصاصها في هذا المجال، في حالة ارتكابه لإحدى المخالفات المنصوص عليها في المواد 54 و55 و56 من مدونة المحاكم المالية، وبعد متابعته من طرف النيابة العامة، سواء من تلقاء نفسها أو بناء على الطلبات الصادرة عن السلطات المؤهلة قانونا، والمحددة في المادتين 57 و138 من هذه المدونة، وذلك من خلال إصدار أحكام وقرارات إما بعدم المؤاخذة، في حالة عدم ثبوت ارتكاب المتابع المعني لمخالفة مستوجبة للمسؤولية، أو بالحكم عليه بغرامة مناسبة حسب ظروف وملابسات الفعل المرتكب يحدد مبلغها حسب خطورة وتكرار المخالفة على ألا يقل هذا المبلغ عن ألف 1000 درهم عن كل مخالفة ومن غير أن يتجاوز مجموع مبلغ الغرامة عن كل مخالفة أجرته السنوية الصافية التي كان يتقاضاها المعني بالأمر عند تاريخ ارتكاب المخالفة، وذلك طبقا للمادة 66 من مدونة المحاكم المالية. وبالإضافة إلى الغرامة، وإذا ما ترتبت عن المخالفة المرتكبة خسارة للجهاز العام المعني، تحكم المحكمة المالية بإرجاع الأموال المطابقة من رأسمال وفوائد.

وتتسم المسطرة القضائية المعمول بها في إطار هذا الاختصاص بطابع ادعائي تتولى في إطارها النيابة العامة لدى المحاكم المالية سلطة المتابعة سواء من تلقاء نفسها أو بناء على الطلبات الصادرة عن السلطات المؤهلة قانونا لذلك. وباعتبارها طرفا رئيسيا في دعوى التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، تتولى النيابة العامة تتبع التحقيق في القضايا الرائجة بما يضمن إنجازه داخل آجال معقولة وفي ظروف مناسبة. كما تضع مستنتجاتها على التقارير المتضمنة لنتائج التحقيق ويعتبر حضورها إلزاميا في جلسات الحكم. كما يحق لها الطعن بالاستئناف والنقض في الأحكام والقرارات التي تصدرها المحاكم المالية في إطار هذا الاختصاص.

ومن الناحية التنظيمية، تنظر المحاكم المالية في قضايا التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية ابتدائيا من طرف غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالنسبة للمجلس الأعلى للحسابات فيما يتعلق بمسؤولي وموظفي وأعوان الأجهزة العمومية الوطنية، وهي مرافق الدولة والمؤسسات العمومية والشركات أو المقاولات التي تملك فيها الدولة أو المؤسسات العمومية على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر، أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار، وكذا تلك التي تملك فيها الدولة أو المؤسسات العمومية بصفة مشتركة مع الجماعات الترابية أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار. في حين تتولى المجالس الجهوية للحسابات النظر في القضايا المتعلقة بالمخالفات المرتكبة من طرف مسؤولي وموظفي وأعوان الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية التابعة لهذه الجماعات والمجموعات، وكذا كل الشركات أو المقاولات التي تملك فيها الجماعات الترابية أو المجموعات أو الهيئات على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار، وذلك في حدود النفوذ الترابي لكل مجلس جهوي للحسابات.

أما استئنافيا، فتبت غرفة الاستئناف بالمجلس الأعلى للحسابات في طلبات استئناف الأحكام الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات بينما تتولى هيئة الغرف المشتركة النظر في طلبات استئناف القرارات الصادرة عن غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالمجلس.

1. حصيلة نشاط المحاكم المالية

برسم سنة 2021، أصدرت المحاكم المالية 104 قرارا وحكما بغرامات بلغ مجموعها 4.741.500,00 درهم، بالإضافة إلى الحكم بإرجاع ما مجموعه 15.739,006,88 درهم.

فعلى مستوى المجلس، بلغ عدد القضايا التي كانت رائجة أمام غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية عند بداية سنة 2021 ما مجموعه 13 قضية تتابع النيابة العامة لدى المجلس في إطارها 49 شخصا. وقد أصدرت الغرفة خلال السنة المذكورة 11 قرارا يهم 05 قضايا معروضة أمامها، حيث وصل مجموع مبالغ الغرامات المحكوم بها 1.430.000,00 درهم. كما أنجزت الغرفة خلال السنة ذاتها 14 تقريرا في إطار 03 قضايا.

وفي إطار تعاون المجلس مع المجالس الجهوية للحسابات، طبقا للمادة 158 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، كما تم تعديلها بموجب المادة الأولى من القانون رقم 55.16 الصادر بشأن تنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.153 في 21 من ذي القعدة 1437 (25 أغسطس 2016)، لاسيما الفقرة الثانية منها، يمكن للرئيس الأول، بطلب من أحد رؤساء المجالس الجهوية المعنية، أن يكلف قضاة معينين بالمحاكم المالية بالقيام في عين المكان بالمراقبة أو بالتحقيق أو المشاركة في هيئات البت في ملفات تدخل ضمن اختصاصات المجالس الجهوية.

وتفعيلا لهذه المقتضيات، واصل خمسة (05) مستشارين مقررين من غرفة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، إجراءات التحقيق في 14 قضية رائجة أمام المجالس الجهوية للحسابات لجهات: الرباط - سلا - القنيطرة، وبني-ملال خنيفرة، وطنجة - تطوان-

الحسيمة، وكلميم- واد نون، وفاس-مكناس، وسوس-ماسة، يتابع في إطارها 66 شخصا. وقد أنجز المستشارون المكلفون بالتحقيق في هذه القضايا، خلال سنة 2021، ما مجموعه 14 تقريرا تتعلق بنتائج التحقيق في القضايا المسندة إليهم.

وفيما يتعلق بالمجالس الجهوية للحسابات، فقد أصدرت خلال سنة 2021، ما مجموعه 78 حكما في إطار 57 قضية من أصل 112 كانت رائجة أمامها عند بداية السنة. وبلغ مجموع مبالغ الغرامات الصادرة في إطار هذه الأحكام 3.311.500,00 درهم.

أما على مستوى الاستئناف، فقد أصدرت هيئة الغرف المشتركة 04 قرارات خلال سنة 2021 من أصل 12 طلب استئناف كان رائجا أمامها، منها طلبان اثنان عرضا عليها خلال سنة 2021. بالإضافة إلى ذلك، فقد استنفد طلبان اثنان جميع مراحل المسطرة وكانا جاهزين للبت عند متم السنة. أما غرفة استئناف الأحكام الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات، فقد بلغ عدد الملفات الرائجة أمامها عند بداية سنة 2021 ما مجموعه 16 ملفا. كما توصلت خلال السنة ذاتها باثني عشر (12) طلب استئناف جديد، أصدرت بشأنها الغرفة 11 قرارا، علما أن 09 ملفات كانت جاهزة للبت عند متم السنة المذكورة.

2. أغلبية الإحالات تمت من طرف هيئات المحاكم المالية

كما هو الشأن منذ دخول مدونة المحاكم المالية حيز التنفيذ، وبالنظر إلى السلطات المؤهلة لرفع القضايا في إطار التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، فإن جميع القضايا الرائجة أمام المجلس خلال سنة 2021 أحيلت من طرف هيئات داخلية بالمحاكم المالية، لاسيما هيئات التداول في نتائج المراقبة القضائية في إطار التدقيق والبت في الحسابات، طبقا للمادة 37 من مدونة المحاكم المالية، وكذا في مشاريع التقارير الخاصة التي تسفر عنها مهمات مراقبة التسيير، وذلك استنادا إلى مقتضيات المادة 84 من مدونة المحاكم المالية.

وبالتالي، فقد ظلت مساهمة السلطات الخارجية عن المجلس جد محدودة في إثارة المنازعة القضائية في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، إذ لم تتجاوز الطلبات الصادرة عن الوزراء نسبة 07 % من مجموع الطلبات الواردة على النيابة العامة لدى المجلس الأعلى للحسابات ونسبة 30 % من مجموع الطلبات الواردة على السادة وكلاء الملك لدى المجالس الجهوية للحسابات. في حين لم يصدر عن السلطات الأخرى المؤهلة، والمحددة في المادتين 57 و138 من مدونة المحاكم المالية، أي طلب في هذا الشأن.

وتعكس هيمنة الاحالات الداخلية كمصدر رئيسي للمنازعة القضائية أمام المحاكم المالية أهمية ومزايا تفعيل منهجية المراقبة المندمجة التي تعمل على تحقيق التكامل بين مختلف الاختصاصات الموكلة إلى المحاكم المالية سواء القضائية منها أو غير القضائية.

3. تنامي المساءلة عن أخطاء التسيير

تتعلق أغلب المؤاخذات موضوع القضايا التي بتت فيها المحاكم المالية، خلال سنة 2021، بالحالات ذات الصلة بفرض وتحصيل المداخيل وتنفيذ عقود التدبير المفوض، وكذا حالات عدم التقيد بقواعد تنفيذ النفقات العمومية وبالنصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية من خلال إبرام صفقات وإصدار سندات الطلب من أجل تسوية مقابل خدمات سبق إنجازها قبل تاريخ التعاقد، دون الحرص على إخضاعها للمنافسة المسبقة، وكذا الإشهاد غير

الصحيح على استلام مواد وخدمات دون التأكد من مطابقتها للخصائص التقنية المتعاقد بشأنها والتي ينتج عنها الإدلاء بأوراق غير صحيحة وكذا الحصول للغير على منافع نقدية غير مبررة.

ثانيا. تكريس مبدأ المساءلة في مجال التدقيق والبت في الحسابات

تتولى المحاكم المالية، في إطار دعوى تلقائية بحكم القانون، التدقيق والتحقيق والبت في حسابات الأجهزة العمومية الخاضعة لهذا الاختصاص التي يدلي بها المحاسبون العموميون عن عمليات المداخيل والنفقات، وكذا عمليات الصندوق المنجزة من طرفهم، وذلك بواسطة أحكام وقرارات نهائية تثبت ما إذا كان المحاسب العمومي بريء الذمة أو في حسابه عجز أو فائض.

في هذا الإطار، وطبقا للمادتين 25 و126 من مدونة المحاكم المالية، يُلزم محاسبو مرافق الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية الوطنية أو المحلية، التي تتوفر على محاسب عمومي، بتقديم الحسابات أو البيانات المحاسبية والمستندات المثبتة إلى المجلس الأعلى للحسابات أو المجلس الجهوي للحسابات، حسب الحالة، داخل الآجال ووفق الأشكال المقررة في النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

وإذا لم يقدم المحاسب العمومي الحسابات أو البيانات المحاسبية أو المستندات المثبتة إلى المحاكم المالية في الآجال المقررة، جاز للرئيس الأول أو رئيس المجلس الجهوي للحسابات بالتماس، على التوالي، من الوكيل العام للملك أو وكيل الملك، بموجب المادتين 29 و128 من مدونة المحاكم المالية، أن يوجه إلى المحاسب العمومي أوامر بتقديم الوثائق المشار إليها أعلاه وأن يحكم عليه في حالة عدم تقديم تلك الوثائق بغرامة قد يبلغ حدها الأقصى ألف درهم. كما يجوز للرئيس الأول أو رئيس المجلس الجهوي بالإضافة إلى ذلك أن يحكم عليه بغرامة تهديدية أقصاها خمسمائة درهم عن كل شهر من التأخير.

1. تحسن مستمر في نسب الإدلاء بالحسابات

خلال سنة 2021، بلغ عدد الحسابات المدلى بها للمحاكم المالية ما مجموعه 1.800 حسابا، منها 1.142 حسابا تتعلق بالسنة المالية 2020.

وفي هذا الصدد، وسعيا منه إلى تجويد عمليات الإدلاء بالحسابات، باشر المجلس الأعلى للحسابات، بتنسيق مع مصالح وزارة الاقتصاد والمالية، مجموعة من التدابير الرامية إلى نزع الطابع المادي عن الحسابات التي يتعين الادلاء بها ورقمنتها، حيث قطعت هذه العملية أشواطا مهمة. وهكذا، فقد شرع المحاسبون العموميون التابعون لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة في تقديم حساباتهم في شكلها الرقمي، كما تم اتخاذ مجموعة من الإجراءات المماثلة بالنسبة لحسابات المحاسبين التابعين للمديرية العامة للضرائب وكذا بعض أصناف المحاسبين التابعين للخزينة العامة للمملكة في أفق تعميم هذه العملية على جميع المحاسبين العموميين.

وعلى مستوى المجالس الجهوية للحسابات، ومن أجل ضمان الانتظام في تقديم الحسابات والبيانات المحاسبية من طرف المحاسبين العموميين في الآجال المقررة، اعتمدت المجالس الجهوية للحسابات مقاربة تواصلية من خلال تنظيم اجتماعات مع المسؤولين الإقليميين والجهويين للخزينة العامة للمملكة قصد دراسة الإكراهات التي تعيق عمليات الإدلاء

بالحسابات وإيجاد الحلول الكفيلة بتجاوزها، وكذا توجيه مراسلات في الموضوع إلى المحاسبين المعنيين بالتأخير أو إلى رؤسائهم التسلسليين.

2. نتائج التدقيق والبت في الحسابات

برسم سنة 2021، أصدرت المحاكم المالية 2.621 قرارا وحكما بمبلغ عجز إجمالي يصل إلى 18.624.590,76 درهم.

وهكذا، قام المجلس بتدقيق ما مجموعه **1.400** حساب، أسفرت عن إعداد **249** مذكرة ملاحظات، بُلِّغَ منها عند نهاية سنة 2021 ما مجموعه **150** ملاحظة. أما على مستوى البت في الحسابات، فقد أصدر المجلس **31** قرارا تمهيديا و**77** قرارا نهائيا، تم بمقتضاها التصريح بعجز بمبلغ إجمالي قدره **2.585.000,41 درهم**.

أما المجالس الجهوية للحسابات، فقد أصدرت، خلال سنة 2021، ما مجموعه **260** حكما تمهيديا و**2.209** حكما نهائيا، منها **2.067** حكما بإبراء الذمة و**142** حكما يقضي بوجود عجز في حسابات المحاسبين العموميين، حيث بلغ مجموع مبالغ العجز المحكوم بها **16.039.590,35 درهم**. كما تجدر الإشارة في هذا الإطار، إلى أن المحاسبين العموميين قاموا بتحصيل ما مجموعه **7.135.474,54 درهم** على إثر توصلهم بمذكرات ملاحظات أو بأحكام تمهيدية.

وبشأن اختصاص التسيير بحكم الواقع، وبالإضافة إلى القضايا الرائجة أمام المجالس الجهوية للحسابات، في إطار هذا الاختصاص، والتي بلغت ما مجموعه سبع حالات (07)، أصدرت غرفة الاستئناف بالمجلس القرار النهائي عدد 126/ب.ح بتاريخ 08 مارس 2021 بالتصريح بحالة التسيير بحكم الواقع بشأن بعض العمليات المتعلقة بالتسيير المالي لمؤسسة عمومية بمبلغ قدره 1.795.000,00 درهم.

وفيما يتعلق باستئناف القرارات والأحكام الصادرة في ميدان التدقيق والبت في الحسابات، فقد بلغ عدد الملفات التي كانت رائجة أمام هيئة الغرف المشتركة عند بداية سنة 2021 ما مجموعه 07 ملفات كما توصلت خلال نفس السنة بسبعة ملفات جديدة، وقد بتت الهيئة في 07 ملفات بينما كانت 05 ملفات جاهزة للبت عند نهاية السنة.

وبخصوص غرفة الاستئناف، فقد بلغ عدد الملفات المعروضة عليها خلال سنة 2021 ما مجموعه 154 ملفا، منها 72 ملفا كان رائجا عند بداية السنة و82 طلب استئناف جديد. وقد أصدرت الغرفة خلال السنة المذكورة 37 قرارا بشأن هذه الملفات، بينما بلغ عدد الملفات الجاهزة للبت، عند متم السنة، ما مجموعه 26 ملفا.

3. طبيعة المخالفات: حماية حقوق الأجهزة العمومية وضمان صحة نفقاتها

في مجال المداخيل، أبانت الممارسة القضائية للمحاكم المالية على أن المخالفات التي شكلت موضوع أحكام وقرارات بالعجز، خلال الفترة المعنية، تتعلق بحالات عدم اتخاذ المحاسبين العموميين للإجراءات الواجبة في مجال تحصيل المداخيل، والمنصوص عليها في القانون رقم 15.97 المتعلق بمدونة تحصيل الديون العمومية، وترتب عن هذا الإغفال تقادم هذه الديون أو عدم قابليتها للتحصيل.

أما في مجال أداء النفقات، فإن أغلب الحالات التي تم الحكم في إطارها بالعجز في حسابات المحاسبين العموميين تتعلق بشكل أساسي بعدم مراقبة صحة حسابات تصفية مبالغ بعض النفقات المؤداة، كما هو الشأن بالنسبة لاحتساب أتعاب المهندس المعماري في إطار صفقات الأشغال أو عدم خصم غرامات التأخير أو أخطاء مرتبطة بعدم احتساب النسبة الصحيحة المطبقة برسم الضريبة على القيمة المضافة.

ثالثا. تكريس الممارسات الجيدة في التدبير وشروط المحاكمة العادلة في الأحكام والقرارات

سعيا نحو إضفاء وظيفة بيداغوجية على الأحكام والقرارات الصادرة عن المحاكم المالية في إطار اختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، بالموازاة مع وظيفتي الردع الخاص والعام المتصلين بطبيعة هذه المقررات القضائية، خصص التقرير السنوي حيزا هاما لأهم القواعد والمبادئ المثارة والمكرسة في القرارات والأحكام التي أصدرتها المحاكم المالية خلال سنة 2021. وقد همت هذه القواعد طبيعة وحدود سلطة المستشار المكلف بالتحقيق وتحديد نطاق مبدأ شرعية المخالفة في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية وشروط قيام المخالفات الشكلية. كما شملت هذه القواعد المكرسة عناصر إثبات المخالفات وإسناد المسؤولية لمرتكبيها، وكذا كيفية تقدير هيئة الحكم لظروف وملابسات ارتكاب المخالفات عند تحديدها للعقوبة المناسبة.

وكما هو الشأن بالنسبة لاختصاص التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، يبرز التقرير السنوي المبادئ والقواعد التي كرستها القرارات النهائية الصادرة عن المحاكم المالية في ميدان التدقيق والبت في الحسابات سواء فيما يتعلق ببعض الإجراءات المسطرية وشروط قيام المخالفات لاسيما فيما يتعلق بتقييم الإجراءات المتخذة من طرف المحاسبين العموميين في مجال تحصيل المداخيل وأثرها على سريان أجل تقادمها، أو في تحديد مفهوم صحة النفقة. كما تناولت هذه القواعد المبادئ المكرسة في القرارات والأحكام الصادرة في إسناد المسؤولية المالية والشخصية أمام القاضي المالي، لاسيما الطابع الموضوعي لهذه المسؤولية.

وبصفة عامة، يسعى المجلس من خلال إبراز وتحليل هذه القواعد والمبادئ المستنبطة إلى إثارة الانتباه إلى الثغرات والاختلالات التي تشوب التدبير العمومي، قصد العمل على تجاوزها وتفاديها في المستقبل، لاسيما الحالات التي تنتج فيها هذه المخالفات عن ممارسات متواترة أو اختلالات في تنظيم المرفق المعني أو ضعف في نظام المراقبة الداخلية، وذلك بما يساهم في إشاعة ثقافة حسن التدبير وتدعيم مبادئ وقيم الحكامة الجيدة، وبالتالي، التوفيق بين طبيعة هذه المحاكم كمؤسسات قضائية تعاقب على المخالفات المالية التي يرتكبها المسؤولون في مجال تنفيذ ميزانية الأجهزة العمومية وتدبير ماليتها، ووظيفتها في مجال التدقيق ومراقبة التدبير التي تسعى إلى المساهمة، من خلال الملاحظات والتوصيات التي تسفر عنها المهمات الرقابية، إلى تحسين تدبير وأداء الأجهزة الخاضعة للمراقبة.

وتنسجم هذه المقاربة مع الأهداف التي أحدثت من أجلها الأجهزة العليا للرقابة، والتي تنصب على" تسجيل الفوارق مقارنة بالقواعد والاختلالات والخروقات بالنظر إلى القوانين والأنظمة، وتقييم الفعالية والكفاءة والاقتصاد في التدبير المالي بشكل يمكن، بشأن كل حالة من اتخاذ الإجراءات التصحيحية وتحديد المسؤوليات أو اتخاذ إجراءات لتفادي

أو لجعل تكرار مثل هذه الممارسات غاية في الصعوبة" (حسب إعلان ليما للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الإنتوساي) لسنة 1977، لاسيما القسم الأول المتعلق بهدف المراقبة).

وتبعا لما سبق، فقد أظهر العمل القضائي للمحاكم المالية في إطار هذين الاختصاصين القضائيين مجموعة من الملاحظات والمسائل التي تحد من فعاليتهما، وهي ذات صلة بالمساطر المتبعة ونطاق المخالفات وتحديد المسؤوليات المترتبة عن ارتكابها، وكذا مساطر تفعيلها وقواعد إسنادها. في هذا الإطار ينكب المجلس حاليا على وضع تصور جديد ينسجم مع الإصلاحات التي تخضع لها المالية العمومية في الوقت الراهن ومع شروط المحاكمة العادلة المكرسة دستوريا، من خلال مراجعة الإطار القانوني لمسؤولية المدبرين العموميين أمام المحاكم المالية، إذ أن مدونة المحاكم المالية الذي وضعت أسس وقواعد هذا النظام، دخلت حيز التنفيذ منذ سنة 2003، أي في إطار الدستور المراجع لسنة 1996، ولم تخضع طيلة العشرين سنة الأخيرة سوى لتعديلات جزئية، اتخذت في مجملها طابع التحيين مع مقتضيات قانونية جديدة دون أن تتم في إطار تصور جديد وشامل للمنظومة الرقابية وبما ينسجم جوهريا مع المبادئ المستجدة في دستور المملكة لسنة 2011.

رابعا. إحالة أفعال قد تستوجب عقوبة جنائية

اعتبارا لكون بعض الأفعال التي تكون موضوع متابعات أمام المحاكم المالية قد تندرج أيضا ضمن جرائم الاعتداء على المال العام، نصت المادة 111 من مدونة المحاكم المالية على أن المتابعات أمام المحاكم المالية لا تحول دون ممارسة الدعوى الجنائية.

ويجد مبدأ قابلية تراكم العقوبات أساسه في كون عناصر المسؤولية في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية تختلف عن تلك المتعلقة بالمسؤولية الجنائية، إذ تتجاوز هذه الأخيرة وظيفة تدبير المال العام لكونها تهدف إلى معاقبة الإخلال بواجب الاستقامة وحفظ الأمانة، في حين تتسم المسؤولية في مادة التأديب المالي بطبيعة إدارية وعقابية لا يشترط لقيامها توفر الركن المعنوي، وترتكز على وظيفة المسؤول المتابع ومدى قيامه بالمهام المنوطة به طبقا للقوانين والأنظمة السارية على الجهاز العمومي الذي يتولى داخله مهام وظيفية، كما تهدف من خلال العقوبات المالية إلى حماية النظام العام المالي الذي تحكمه قواعد قانونية خاصة.

في هذا الإطار، وخلال سنة 2021، وطبقا لمقتضيات المادة 111 أعلاه، أحال الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى للحسابات عشرين (20) ملفا على الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض –رئيس النيابة العامة، وذلك قصد اتخاذ المتعين بشأنها وفق المساطر الجاري بها العمل.

وتتعلق أهم الأفعال المكتشفة من طرف المحاكم المالية والتي تمت إحالتها على القاضي الجنائي بالحالات التالية: توجيه مسطرة إسناد طلبيات عمومية بشكل يخالف مبادئ المساواة والمنافسة في ولوج الطلبيات العمومية؛ المبالغة في أثمان الطلبيات العمومية؛ أداء نفقات في غياب العمل المنجز (الحوالات الصورية)؛ تقديم حسابات غير صحيحة؛ استعمال ممتلكات جهاز عمومي لأغراض شخصية؛ اقتناء معدات في غياب حاجة حقيقية...

تتبع أوراش الإصلاحات الكبرى

إصلاح المالية العمومية:
ورش بحاجة إلى التسريع للاستجابة لمتطلبات نجاعة الأداء

انصب تتبع ورش إصلاح المالية العمومية على أربعة محاور أساسية تتعلق بالتصديق على حسابات الدولة، وإرساء التدبير المبني على نجاعة الأداء، ورقمنة حسابات الدولة ونزع الطابع المادي عنها، وتكريس مبدأ المحاسبة.

فبالنسبة للتصديق على حسابات الدولة، فقد نصت المادة 31 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، على تولي المجلس الأعلى للحسابات لهذا الاختصاص اعتبارا من فاتح يناير 2020، إلا أن عملية التصديق على حسابات الدولة ما زالت لم تستكمل بعد جميع مراحلها، حيث لم يتوصل المجلس بالمكونات الأولى لحساب الدولة برسم سنة 2020 إلا ابتداء من تاريخ 27 مايو 2022.

لذلك، ولأجل توفير جميع الشروط الضرورية لممارسة هذا الاختصاص، **أوصى المجلس الأعلى للحسابات** بمراجعة وتوضيح المقتضيات ذات الصلة بالإدلاء بحسابات الدولة وكذا تلك المتعلقة بعملية التصديق، خاصة على مستوى الجوانب المرتبطة بالآجال وبكيفيات تبليغ "تقرير عمليات التصديق" والجهات التي يوجه إليها هذا التقرير. كما **حث** على اعتماد الآليات الملائمة من أجل مواكبة عمليات إعداد حسابات الدولة، مع العمل على إرساء آليات للتنسيق بين الأطراف المعنية بإعداد هذه الحسابات والحرص على ضمان تكامل أنظمة المعلومات وتلاؤمها من أجل تيسير تبادل المعلومات فيما بينها.

ودعا المجلس أيضا إلى تعزيز آليات الرقابية الداخلية، خاصة على مستوى الجوانب المالية والمحاسبية، والإسراع بتفعيل مشروع "إرساء أنظمة الرقابة الداخلية" على مستوى الإدارات العمومية واعتماد استراتيجية لقيادة التغيير مرتبطة بالانتقال من المحاسبة الميزانياتية المبنية على التدفقات النقدية إلى المحاسبة العامة المبنية على أساس الاستحقاق.

أما بخصوص نجاعة أداء التدبير العمومي، فقد سن القانون التنظيمي رقم 130.13 مجموعة من القواعد المتعلقة بإعداد وتنفيذ ميزانية الدولة، في إطار إرساء مقاربة شمولية ومندمجة لتدبير المالية العمومية مرتكزة على النتائج، غير أن هذه المقاربة الجديدة في تدبير المالية العمومية لم تبلغ بعد كل أهدافها وذلك نظرا لمجموعة من العوامل، والمتمثلة أساسا في تطبيق مقتضيات نجاعة الأداء على الميزانية العامة للدولة دون إدراج المؤسسات والمقاولات والشركات العمومية ضمن نطاق هذه المقتضيات، فضلا عن محدودية إرساء منهجية نجاعة الأداء من طرف بعض الفاعلين الرئيسيين، حيث مازال منطق التدبير القائم على الوسائل سائدا.

كما سجل تأخر في تقديم التقرير التركيبي حول نجاعة الأداء، وهو الأمر الذي يحد من المساءلة أمام البرلمان بخصوص نجاعة الأداء ولا يعزز النقاش بشأنها، بالإضافة إلى عدم توفر بعض الآليات الضرورية من أجل الرفع من النجاعة، ولا سيما إرساء نظام فعال

للمراقبة الداخلية ولمراقبة التسيير وأنظمة معلوماتية مناسبة. وفضلا عن ذلك، فإن البرامج المعتمدة لا تشكل دائما تنزيلا للاستراتيجيات القطاعية، كما أن مسؤوليات مديري البرامج غير محددة بشكل مضبوط.

ومن أجل بلوغ الأهداف التي سنها القانون التنظيمي المذكور، **أوصى المجلس** بتوفير الشروط القبلية اللازمة لتعزيز نجاعة الأداء، خاصة في أفق مراجعة نظام مسؤولية المدبرين العموميين. وتتمثل هذه الشروط أساسا في إرساء أو تفعيل مراقبة التسيير ونظام فعال للمراقبة الداخلية، واعتماد نظام للرصد والإبلاغ، وتعزيز الموارد البشرية. **كما دعا** إلى إرساء آليات للتعاقد بين وزارة الاقتصاد والمالية ومختلف القطاعات الحكومية، وكذا بين هذه الأخيرة ومصالحها اللاممركزة من أجل تحديد أهداف مختلف السياسات القطاعية ووسائل تنزيلها وآجال ذلك.

وعلى صعيد آخر، وفي إطار **تنفيذ ورش رقمنة العمليات المرتبطة بتدبير المالية العمومية**، اتخذت وزارة الاقتصاد والمالية مجموعة من التدابير وأحرزت تقدما مهما على هذا المستوى. وهكذا، فقد طورت الوزارة عدة أنظمة معلوماتية تستغل حاليا في تدبير مداخيل ونفقات الميزانية العامة، ومكنت من تحديث عمليات تدبير الميزانية العامة، كما أنها ساهمت، بالنسبة لبعض أصناف المحاسبين العموميين، في رقمنة الحسابات التي يدلون بها إلى المجلس.

غير أن بعض التحديات ما زالت قائمة على مستوى استكمال جميع مكونات هذا الورش، ومن أهمها أن الأنظمة المعتمدة لا تتيح رقمنة جميع الوثائق منذ بدء عملية إعدادها إلى غاية توثيقها، وذلك إما بسبب عدم شمولية الرقمنة لجميع جوانب التدبير أو بسبب عدم تلاؤم الأنظمة المعلوماتية فيما بينها. هذا، فضلا عن التباين المسجل بين أصناف المحاسبين العموميين على مستوى تقدم عمليات رقمنة الحسابات، ففي الوقت الذي شرع بعضهم في تقديم حسابات مرقمنة فإن عملية الرقمنة ما زالت في بداياتها أو لم يشرع فيها بالنسبة للبعض الآخر.

ولأجل تعميم عمليات الرقمنة وتسريعها وبلوغ الأهداف المتوخاة، **أوصى المجلس** بوضع تصورات لسيرورة عمليات الرقمنة وفق منظور متكامل ومقاربة شمولية ومندمجة ومتوافق بشأنها، تأخذ بعين الاعتبار كافة المتدخلين في تدبير المالية العمومية. بالإضافة إلى ذلك، **حث المجلس** على استثمار الجهود التي تم بذلها من أجل تزويد مختلف المديريات بأنظمة معلوماتية وإرساء آليات تتيح التفاعل بين هذه الأنظمة وتبادل المعطيات فيما بينها، وكذا مواكبة الإدارات التي لم تنخرط بعد في عمليات الرقمنة.

وفيما يرتبط بتكريس مبدأ المحاسبة، وفي إطار تنزيل توجهاته الاستراتيجية برسم الفترة 2022-2026، انخرط المجلس في إعداد تصور حول النموذج الأمثل للإدلاء **بحسابات الدولة والأجهزة العمومية**، بما يتيح إعمال رقابة قائمة على مبادئ الاقتصاد والفعالية والنجاعة. إلا أن عمليات الإدلاء بالحسابات للمجلس، كما هي ممارسة حاليا، تنطوي على بعض النقائص التي يجب تجاوزها، والمتمثلة أساسا فيما يلي:

- لا تقدم الوثائق المبررة المكونة للحسابات المدلى بها سوى معطيات حول جوانب مشروعية العمليات المالية والمحاسبية ومدى مطابقتها للتعليمات الصادرة عن

وزارة الاقتصاد والمالية، ولا تقدم معلومات كافية عن الجوانب المتعلقة بنجاعة الأداء؛

- يتوزع تنفيذ ميزانية كل وزارة على حدة بين الخازن الوزاري المعني وخزنة العمالات والأقاليم، وهو ما لا يُمَكِّن من إعمال المراقبة المندمجة على النحو المنصوص عليه في المادة 32 من مدونة المحاكم المالية؛
- يتسم النظام المحاسبي للأجهزة العمومية بتعدد أصناف المحاسبين، مما يجعل هذا النظام مركبا ولا يسمح بتكوين نظرة شمولية حول التدبير العمومي.

ولإرساء نموذج جديد لعمليات الإدلاء بالحسابات وتكريس مبدأ المحاسبة، **أوصى المجلس** بمراجعة الإطار القانوني لتقديم الحسابات كي يتماشى مع مقتضيات القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، خاصة فيما يتعلق باعتماد المحاسبة العامة والتدبير القائم على نجاعة الأداء. كما **دعا المجلس** إلى إعادة النظر في تنظيم شبكة المحاسبين العموميين واعتماد معايير متوافق بشأنها من أجل تقديم حساباتهم ومراجعة نظام مسؤولية المحاسبين العموميين في أفق إرساء توازن بين مسؤوليات مختلف المدبرين العموميين.

منظومة الحماية الاجتماعية:
ورش يعزز دعائم الدولة الاجتماعية ويستدعي آليات تمويل كفيلة بضمان استدامته

عرف تدعيم الحماية الاجتماعية ببلادنا تطورا ملحوظا على مدى العقدين الأخيرين، حيث تم إطلاق العديد من البرامج والإصلاحات التي تهدف إلى تنمية وتعزيز الرأسمال البشري ومكافحة الفقر وتحقيق الإنصاف والعدالة الاجتماعية. ومن أهم هذه الإصلاحات التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، ونظام المساعدة الطبية، وإصلاح بعض أنظمة التقاعد. وعلى الرغم من هذا التطور، فإن الحماية الاجتماعية لا تزال تمثل تحديًا يتعين مواجهته سواء من حيث نطاقها أو مضمونها أو تمويلها وحكامتها.

وقد شكلت التعليمات الملكية السامية الواردة في خطاب عيد العرش لسنة 2020، وكذا الخطاب الذي ألقاه جلالته في افتتاح السنة التشريعية في أكتوبر من نفس السنة، نقطة تحول كبرى، حيث دعا جلالة الملك إلى تعميم الحماية الاجتماعية وحدد مكونات هذا المشروع الإصلاحي الطموح وخطة إنجازه.

وتبعا لذلك تم اعتماد القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية الذي نص، على وجه الخصوص، على المبادئ التوجيهية للحماية الاجتماعية والآليات الكفيلة بتفعيلها، فضلا عن جدول زمني لتنزيلها. ووفقًا للتعليمات الملكية السامية، تمتد خطة الإنجاز على الفترة 2021-2025 على الشكل التالي: تمكين 22 مليون مستفيد إضافي من الاستفادة من التأمين الإجباري الأساسي عن المرض بحلول نهاية سنة 2022، وتعميم التعويضات العائلية خلال الفترة 2023-2024، وتوسيع قاعدة الانخراط في أنظمة التقاعد، وتعميم التعويض عن فقدان الشغل سنة 2025.

وتجدر الإشارة في هذا السياق، إلى أن السلطات العمومية ركزت بشكل رئيسي، على تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، في حين لم يتم بعد تحديد تفاصيل المكونات الأخرى للإصلاح المنصوص عليها في القانون الإطار.

ففي ما **يخص التأمين الإجباري الأساسي عن المرض**، تم التوقيع، في 14 أبريل 2021، أمام صاحب الجلالة، على ثلاث اتفاقيات إطار من قبل مختلف القطاعات الوزارية المعنية، ليشمل هذا التأمين مجموعة من الفئات غير المستفيدة يبلغ عددها حوالي 3 ملايين منخرطا رئيسيا. ويشمل تنزيل ورش تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض العديد من الجوانب الجوهرية، والتي تتعلق أساسا بالسند القانوني وآليات التمويل، والحكامة.

وفي ما يتعلق بالإطار القانوني، تجدر الإشارة على وجه الخصوص إلى تعديل القانون رقم 98.15 المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بفئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا بالإضافة إلى المصادقة على 22 مرسوما تطبيقيا يتعلق بهذه الفئات. وإلى حدود 17 أكتوبر2022، تم تسجيل 2,35 مليون شخص من فئة غير الأجراء منهم 1,03 مليون فلاح و459 ألف حرفي.

وبالموازاة مع ذلك، يجري الإعداد حاليا لتعديل نصوص أخرى، من ضمنها مشروع القانون رقم 27.22 الذي يهدف إلى إلغاء نظام المساعدة الطبية وتوسيع نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض ليشمل المستفيدين من نظام المساعدة الطبية في إطار نظام خاص يضمن نفس الخدمات المقدمة من طرف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لفائدة أجراء القطاع الخاص.

وبالرغم من التعزيز المستمر للمنظومة القانونية، فإن بعض النصوص أو التعديلات المهمة تسجل تباطؤا في اعتمادها. ويتعلق الأمر بشكل أساسي بتعديل القانون المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، فضلاً عن مراجعة حكامة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بخصوص تدبير مختلف أنظمة التأمين الإجباري الأساسي عن المرض.

وفي الجانب المتعلق بالتمويل، يكتسي ضمان استمرارية واستدامة التأمين الإجباري الأساسي عن المرض أهمية بالغة. ويلاحظ حاليا أن هناك توجه نحو التمويل وفق آلية المساهمة مع تمويل المتبقي من طرف الدولة في إطار التضامن وخاصة فيما يتعلق بالأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك. وطبقا لتوقعات الحكومة لسنة 2021، فإن التكلفة السنوية لتعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض تقدر بما يناهز 13,8 مليار درهم.

ويظل تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض رهينا بتطوير المستشفى العمومي باعتباره رافعة رئيسية لنظام هذا التأمين. وقصد معالجة الاختلالات التي تعرفها المنظومة الاستشفائية، تم وضع مشروع القانون الإطار رقم 06.22 المتعلق بالمنظومة الصحية الوطنية والذي يروم الإصلاح الشامل لها، بهدف تمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها على الوجه الأكمل والاستجابة بشكل ملائم لانتظارات المواطنين.

إن تحقيق أهداف تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض قد تواجهه بعض المخاطر، والتي يمكن اعتبارها في آن واحد عوامل نجاح رئيسية للإصلاح، وتتجلى خاصة فيما يلي:

- تمديد آجال التغطية الصحية الفعلية لجزء من السكان المعنيين إلى ما بعد 2022 بسبب تباطؤ وتيرة التسجيل لكافة الفئات المعنية بالمقارنة مع الآجال المتوقعة؛
- جدوى واستدامة الجوانب المتصلة بتمويل التغطية الصحية والتي يتعين توفيرها للمنظومة برمتها؛
- تطوير وتأهيل عرض العلاجات في شموليته (البنيات الاستشفائية العمومية والخاصة والموارد البشرية والتجهيزات...)؛
- ضعف الحصة المسترجعة لتغطية تكاليف العلاجات الصحية؛
- التأخر في تنزيل السجل الاجتماعي الموحد على مجموع التراب الوطني.

وعلى ضوء هذه المخاطر الرئيسية، **أوصى المجلس الأعلى للحسابات** بالحرص على اعتماد التعديلات اللازمة للقوانين والنصوص التنظيمية في أقرب الآجال قصد توفير السند القانوني اللازم لتنفيذ تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض. كما **أوصى المجلس** باعتماد آليات التمويل الكفيلة بضمان استدامة وصلاحية واستمرارية التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، بالإضافة إلى تمكين المؤمنين من حصة ملائمة لتغطية تكاليف العلاجات. وفي الأخير، **أوصى المجلس**، **أيضا**، بتسريع خطة تطوير وتأهيل المؤسسات الاستشفائية والموارد البشرية اللازمة قصد توفير عرض العلاجات وتحسين جودة الخدمات الصحية في القطاع العام.

منظومة الاستثمار:
الحاجة إلى اعتماد استراتيجية وطنية وبرنامج عمل لتنزيل ميثاق الاستثمار

يكتسي إصلاح منظومة الاستثمار في المغرب أهمية قصوى في خلق دينامية اقتصادية منتجة للقيمة المضافة ولفرص الشغل. ووعيا منها بهذه الأهمية، تضع السلطات العمومية تنمية الاستثمار ضمن أولوياتها الاستراتيجية، وذلك من خلال تحسين جاذبية المملكة وتعبئة رافعات تحفيز الاستثمار وتعزيز ثقة المستثمرين المغاربة والأجانب. وفي هذا الصدد، أعرب جلالة الملك، في خطابه أمام البرلمان في أكتوبر 2022، عن انتظاره بأن يعطي الميثاق الوطني الجديد للاستثمار دفعة ملموسة لجاذبية المغرب، مؤكدا على الدور الأساسي للمراكز الجهوية للاستثمار في الإشراف الشامل على عملية الاستثمار. كما دعا جلالته إلى ترجمة التزامات كل الأطراف، في إطار تعاقد وطني للاستثمار، وذلك بهدف تعبئة 550 مليار درهم من الاستثمارات وخلق 500 ألف منصب شغل في الفترة الممتدة بين 2022 و2026.

وفي نفس الإطار، يتمثل الهدف الاستراتيجي الرئيسي لإصلاح منظومة الاستثمار، والذي أشار إليه النموذج التنموي الجديد، في تعبئة أكبر للاستثمار الخاص مقابل الاستثمار

العمومي، بغية رفع مساهمته في الجهد الاستثماري الإجمالي من الثلث، المسجل حاليا، إلى الثلثين بحلول سنة 2035.

بالنسبة لحصيلة الإنجازات المرتبطة بإصلاح منظومة الاستثمار، فقد أتمت اللجنة الوزارية للقيادة المكلفة بتتبع إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار، خلال سنة 2020، عملية إعادة هيكلة هذه المراكز وفقا لمقتضيات القانون رقم 47-18. وفي أكتوبر من سنة 2021، أحدثت في ظل الحكومة الحالية وزارة منتدبة لدى رئيس الحكومة مكلفة بالاستثمار والتقائية وتقييم السياسات العمومية، كما تم اعتماد الميثاق الوطني للاتمركز الإداري. أما فيما يخص الإطار التحفيزي، فقد تمت المصادقة، من طرف البرلمان على مشروع القانون-الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق الاستثمار في نهاية نونبر 2022.

وبخصوص تحسين الإطار الاستراتيجي والمؤسساتي، ورغم أن مختلف البرامج الحكومية قد أدرجت التوجيهات المشار إليها أعلاه، كأهداف استراتيجية لها، غير أن ذلك تم دون اعتماد استراتيجية وطنية ذات طابع رسمي من أجل تنمية الاستثمار وتحفيزه وإنعاشه، حيث ظلت الأوراش الاستراتيجية لمنظومة الاستثمار مؤطرة وفق مقاربة قطاعية في غياب إطار عمل استراتيجي أفقي يحدد الأولويات وينشئ روابط التقائية بين القطاعات ويحدد الآليات العملية التي يجب رصدها لتحقيق الأهداف المرسومة.

وفضلا عن ذلك، يتسم الإطار المؤسساتي المخصص لتنزيل هذه التوجيهات الاستراتيجية بتعدد المتدخلين وتداخل نطاق اختصاصهم الذي قد يشمل المستوى الوطني بالنسبة للبعض، أو المحلي أو القطاعي بالنسبة للآخرين. بالإضافة إلى ذلك، لا يساهم تباين أولويات وأهداف المتدخلين وكذا الاختلافات التي تطبع مقارباتهم في ضمان اتساق التدخلات مع التوجيهات المشتركة المسطرة، مما من شأنه أن يضعف التقائية السياسات العمومية في مجال تنمية الاستثمار وتحفيزه وإنعاشه.

وفي ما يتعلق بتسريع إصلاح الإطار التحفيزي للاستثمار، يعد توفير عرض تحفيزي جذاب وديناميكي من الركائز الأساسية لتحقيق الأهداف الاستراتيجية المتعلقة بتنمية الاستثمارات .غير أن الإطار التحفيزي المؤطر بالقانون رقم 18.95 بمثابة ميثاق الاستثمار لم يخضع لأي تغيير منذ أكثر من 26 سنة، من أجل مراعاة التطورات والتغييرات الراهنة. حيث أن مبادرات السلطات العمومية في هذا الصدد استغرقت وقتا طويلا إلى غاية مصادقة البرلمان على مشروع القانون-الإطار رقم 03.22 في نونبر سنة 2022. وقد أدى هذا التأخير في تجديد الإطار التحفيزي إلى عدم وضوح الرؤية لدى المستثمرين وخلق مناخ يتسم بالترقب مما يؤثر سلبا على الدينامية الاقتصادية. ويستلزم استدراك هذه الوضعية تسريع المسار التشريعي والتنظيمي للإطار التحفيزي مع ما يستدعيه ذلك من التزام بالجدول الزمني الخاص بنشر النصوص التطبيقية للميثاق الجديد.

وفي ما يخص تبسيط الإجراءات الإدارية للاستثمار وجعلها مندمجة، تمحور إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار حول هدف رئيسي يرمي بشكل أساسي إلى إنشاء شباك وحيد يتولى المعالجة الشاملة لمشاريع الاستثمار من بداية المساطر إلى نهايتها. وقد تزامن تحقيق هذا الهدف مع تنفيذ إصلاحات أفقية أخرى، تشمل اللاتمركز الإداري، وتبسيط الإجراءات الإدارية ورقمنة الخدمات العمومية.

غير أن التسهيلات الإدارية التي تستهدفها هذه الإصلاحات لا تزال تواجه بعض المعيقات على المستوى العملي، حيث إن العديد من الإجراءات الإدارية اللازمة لتفعيل بعض المشاريع الاستثمارية تتم خارج الشباك الوحيد للمراكز الجهوية للاستثمار. كما أن آليات النظام التحفيزي للاستثمار لاتزال متفرقة بين العديد من الأجهزة العمومية ودون أن تسلك بالضرورة مسار المراكز الجهوية للاستثمار، الأمر الذي يؤثر على الدور المحوري لهذه المراكز التي تهدف الإشراف على عملية الاستثمار برمتها.

وفي ما يتعلق بتحديد رؤية للتغلب على عقبات الاستثمار، يبرز تشخيص العوائق المتوافق بشأنها ما بين جميع المتدخلين الحاجة إلى الاعتماد على رافعات اقتصادية أخرى من أجل تحسين جاذبية البلاد. ويشمل ذلك معالجة المعيقات الهيكلية المرتبطة بالقطاع غير المهيكل، وتقليص كلفة عوامل الإنتاج، وتحسين شروط الحصول على العقار والتمويل، واللجوء إلى آليات التحكيم والوساطة لحل النزاعات، بالإضافة إلى تسريع وتيرة الإصلاح الضريبي.

في ما يتعلق بالشق العقاري، ينبغي إيلاء الأولوية لتنفيذ توصيات المناظرة الوطنية لسنة 2015، لا سيما اعتماد خطة شاملة ومتكاملة للعقار، ووضع نموذج جديد لجلب الاستثمارات يتلاءم مع تنوع الأنظمة العقارية وكذلك تحديث الترسانة القانونية التي تحكمها. ويضاف إلى ذلك الحاجة إلى إنشاء أنظمة تبادل البيانات وضمان موثوقيتها كآلية لإخبار الجهات المهتمة بشأن العرض العقاري المتاح.

أما على صعيد التمويل، من الضروري أن تكون الإجراءات الرامية لتعزيز انخراط القطاع البنكي في مجال الاستثمار جاهزة في إطار منهجية استباقية لاعتماد ميثاق الاستثمار الجديد. الأمر نفسه ينطبق على تشغيل صندوق محمد السادس للاستثمار، الذي ينتظر منه أن يشكل رافعة أساسية لتمويل بعض الاستثمارات. كما أن العمل على تجانس وتحسين استهداف آليات دعم التمويل التي وضعتها مختلف الأجهزة من شأنه أن يُسْهم في الرفع من أدائها وانسجامها.

وعلى المستوى الضريبي، من شأن تسريع تنزيل أحكام القانون-الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي، في شقه الخاص بحوافز الاستثمار، أن يلعب دورًا مهمًا في تحسين جاذبية بلادنا للاستثمار.

وعلى ضوء ما سبق، **أوصى المجلس الأعلى للحسابات** باعتماد استراتيجية وطنية للاستثمار من أجل تنزيل رسمي، وبشكل منهجي، للتوجيهات الملكية ولأهداف النموذج التنموي الجديد المتعلقة بتحفيز الاستثمار الخاص، مع تحديد خطة تنفيذها على المستويين القطاعي والترابي. كما **أوصى المجلس** بإجراء تحليل لمهام مختلف الفاعلين المؤسساتيين المسؤولين عن الاستثمار من أجل تحديد مجالات التحسين والالتقائية في تدخلاتهم، بهدف تحقيق تكامل أفضل والمزيد من الترشيد.

وعلاوة على ذلك، **أوصى المجلس** بتبسيط الإجراءات الإدارية للاستثمار من خلال تكريس دور المراكز الجهوية للاستثمار كإطار موحد لمعالجة هذه الإجراءات، بالإضافة إلى وضع خطة عمل حكومية في مجال تحسين مناخ الأعمال تمكن من تحديد الإجراءات ذات الأولوية وتسريع تنفيذها.

ويرى المجلس، في هذا الصدد، أن التنفيذ الناجح لهذا الورش الاستراتيجي يستلزم انخراط جميع الأطراف ذات الصلة والفاعلين المعنيين لاسيما الوزارة المكلفة بالاستثمار.

الإصلاح الجبائي:
أهمية استكمال الإصلاح من أجل تحفيز الاستثمار ودعم موارد الدولة

يندرج الإصلاح الجبائي في إطار تعزيز المكاسب والتوجيهات التي كرسها دستور 2011 والتعليمات الملكية السامية. وقد شكل هذا الإصلاح موضوع القانون الإطار رقم 69.19 الصادر بتاريخ 26 يوليو 2021، الذي يحدد التوجهات والأهداف وآليات وكيفيات التنزيل مع وضع أجل خمس سنوات ابتداء من تاريخ نشره لأجل التنزيل التدريجي للتدابير ذات الأولوية المنصوص عليها. وفي هذا الإطار، جاء قانون المالية لسنة 2022 ومشروع قانون المالية لسنة 2023، بشكل عام، بعدد من التعديلات الضريبية والتدابير التصحيحية والأحكام والمقتضيات ذات طابع ظرفي.

فبخصوص الضريبة على الشركات، بموجب قانون المالية لسنة 2022، تم التخلي عن نظام تصاعدية أسعار جدول الضريبة على الشركات واعتماد الأسعار التناسبية كطريقة لاحتساب هذه الضريبة. كما نص القانون على تخفيض السعر الهامشي من 28% إلى 26% بالنسبة للشركات الصناعية التي يقل مبلغ ربحها الصافي عن 100 مليون درهم وكذلك، على تخفيض سعر الحد الأدنى للضريبة من 0,50% إلى 0,40% لصالح الشركات التي تصرح بحصيلة جارية إيجابية دون احتساب الاهتلاك. كما سن هذا القانون نظاما تحفيزيا لعمليات تفويت أصول وخصوم جمعيات التمويلات الصغرى إلى شركات مساهمة.

وواصل مشروع قانون المالية لسنة 2023 مراجعة الأسعار الحالية للضريبة على الشركات بهدف الوصول، في غضون أربع سنوات وبشكل تدريجي، إلى الأسعار المستهدفة والمتمثلة في 20% بالنسبة للشركات التي يقل ربحها الصافي عن 100 مليون درهم، و35% بالنسبة للشركات التي تحقق ربحا صافيا يساوي أو يفوق 100 مليون درهم. كما يقترح مشروع هذا القانون التخفيض التدريجي، على مدى أربع سنوات، لسعر الضريبة المحجوزة من المنبع على عوائد الأسهم وحصص المشاركة والدخول المعتبرة في حكمها من 15% إلى 10%. ويقترح كذلك مواصلة تخفيض سعر الحد الأدنى للضريبة على الشركات من 0,50% إلى 0,25%.

وفي هذا الشأن، يثير المجلس الانتباه إلى بعض المخاطر التي قد تنجم عن ارتفاع سعر الضريبة على الشركات المستهدف المحدد في 20% إلى 35% بالنسبة للشركات التي يفوق ربحها الصافي عتبة 100 مليون درهم.

وفي ما يتعلق **بالضريبة على الدخل،** فقد أقر قانون المالية لسنة 2022 تدابير تتمثل في 1) تحسين نظام المساهمة المهنية الموحدة وتبسيط كيفيات احتسابها 2) تمديد تطبيق التدابير التحفيزية لفائدة الملزمين الذين يقومون بالتعريف لدى إدارة الضرائب لأول مرة و3)

تجديد الإعفاء من الضريبة على الدخل بالنسبة للأجور المدفوعة للشباب عند أول تشغيل لهم. كما يخضع الحد الأدنى للضريبة على الدخل للتخفيض التدريجي، كما هو الحال بالنسبة للضريبة على الشركات. كما يقترح مشروع قانون المالية برسم سنة 2023 رفع بعض أسعار الخصم والانخراط في العودة التدريجية إلى مبدأ تضريب الدخل العام.

وبهذا الخصوص، يثير المجلس الانتباه إلى أن مشروع قانون مالية سنة 2023 لم ينص على تدابير متعلقة بـ "إعادة النظر في الجدول التصاعدي لسعر الضريبة على الدخل" كما ينص على ذلك القانون الإطار، أو على الأقل تقديم آجال للتطبيق في الفترة 2023-2026 على غرار الضريبة على الشركات، وذلك من أجل توضيح الرؤية بشأن هذا الإصلاح.

وفيما يخص الضريبة على القيمة المضافة، تضمن قانون المالية لسنة 2022 تدابير لتحسين نظام التحفيزات وأخرى تصحيحية أو للملاءمة. كما يقترح مشروع قانون المالية لسنة 2023 إجراء ملاءمة تتعلق بتوحيد السعر المطبق على المهن الحرة للسعر العادي البالغ 20% بدلا من سعر 10% المعمول به حاليا. وينص مشروع القانون، أيضا، على الشروط التنظيمية للاستفادة من الإعفاء من الضريبة على القيمة المضافة للمعدات الفلاحية.

ويعتبر المجلس، بهذا الشأن، أن الشروع في إصلاح الضريبة على القيمة المضافة لازال لم يأخذ بعده الحقيقي.

بالإضافة إلى التدابير المتعلقة بالضرائب الثلاثة الرئيسية سالفة الذكر، وفي إطار تعبئة موارد إضافية لتمويل الحماية الاجتماعية، فقد تمت إعادة اعتماد **المساهمة الاجتماعية للتضامن** على الأرباح والمداخيل برسم سنة 2022 والتنصيص على تجديدها في مشروع قانون المالية لسنة 2023 وذلك برسم السنوات الثلاثة المقبلة. وسعيا إلى تحسين العلاقات بين الملزمين والإدارة الجبائية وتعزيز ضمان حقوق كليهما، فقد تم **تأسيس اللجان الجهوية للطعون الضريبية** في قانون المالية لسنة 2022. فيما يتوقع مشروع قانون المالية 2023 وضع مسطرة تواجهية بخصوص التصريح بالضريبة على الدخل برسم الربح العقاري.

ويشير المجلس إلى عدم اكتمال الجوانب، من الإصلاح الجبائي الشامل، المرتبطة بمراجعة القواعد المتعلقة بجبايات الجماعات الترابية والرسوم شبه الضريبية، والمنصوص عليها في القانون الإطار، كما لم يتم بعد وضع رؤية بخصوصها توضح طرق وآجال تنفيذها.

وبناء على ذلك، **وإذ يسجل المجلس** التزام السلطات العمومية بتنزيل القانون الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي، **فقد أوصى** بمواصلة الجهود لتنزيل إصلاح الضريبة على الدخل والضريبة على القيمة المضافة مع تحديد جدولها الزمني على غرار الضريبة على الشركات، والتواصل بشأن أثر التغييرات المحدثة أو المبرمجة على الميزانية؛ **كما أوصى** بالعمل على بلورة وتنفيذ خارطة طريق لتنزيل الإصلاح المتعلق بمراجعة جبايات الجماعات الترابية والرسوم شبه الضريبية. **وأوصى**، أخيرا، بإجراء تقييم دوري للأثر الاجتماعي والاقتصادي للحوافز الممنوحة من أجل توجيه القرارات بشأن الاحتفاظ بها أو مراجعتها أو حذفها حسب الحالة، وذلك دعمًا لعملية توسيع الوعاء الضريبي.

قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية:
الحاجة إلى إعادة النظر في محفظة المؤسسات والمقاولات العمومية وتجميعها في أقطاب كبرى

بعد أزيد من سنتين من إعلان الشروع في الإصلاح الشامل لقطاع المؤسسات والمقاولات العمومية، وبعد سنة واحدة من نشر النصوص القانونية المؤسسة له، أضحى من المهم تقييم التقدم الذي تحقق في تنزيل هذا الورش الاستراتيجي والبنيوي الذي حددت التوجيهات الملكية السامية تحدياته، استعجاليته وخطوطه العريضة.

ويشمل إصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، الذي حدد المشرع آجال خمس سنوات لتنفيذه، ثلاثة مكونات رئيسية، تتجلى في إنجاز عمليات إعادة الهيكلة ووضع النصوص التشريعية والتنظيمية المنصوص عليها في القانون-الإطار رقم 50.21 وتفعيل كل من الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية وصندوق محمد السادس للاستثمار.

فبخصوص دينامية إعادة هيكلة المحفظة العمومية، على الرغم من الجهود المبذولة منذ سنة 2018 لإعادة هيكلة محفظة المؤسسات والمقاولات العمومية، فإن التركيبة المستهدفة لهذه المحفظة من حيث الحجم والتكوين، في نهاية تنزيل الإصلاح، لم يتم تحديدها بعد. كما لم يتم وضع خارطة طريق لعمليات إعادة الهيكلة بجدول زمني محدد.

وتجدر الإشارة، بهذا الخصوص، إلى أنه تم تحديد بعض سيناريوهات إعادة الهيكلة ولكنها لا تزال تتطلب مشاورات مع الوزارات الوصية لتحديد الخيارات المناسبة، حيث اعتمدت وزارة الاقتصاد والمالية، في سنة 2022، مقاربة تحديد الأولويات حسب القطاعات لإجراء هذه المشاورات التي ستهم في البداية قطاعي "الطاقة والمعادن" و "النقل واللوجستيك".

كما أن إجراءات إعادة الهيكلة التي بدأت بعض المؤسسات والمقاولات العمومية، ذات الأهمية الكبرى للدولة، في تنفيذها لم تفض بعد إلى النتائج المتوخاة فيما يخص وضعيتها المالية ومؤشراتها الاقتصادية. وفي هذا السياق، ازدادت الوضعية المالية لبعض هذه المؤسسات والمقاولات العمومية تأثرا، في سنتي 2020 و2022، بسبب الأزمة الصحية وارتفاع أسعار المواد الأولية، ولاسيما المنتجات الطاقية، بسبب اندلاع الحرب في أوكرانيا. وينطبق هذا الأمر، على سبيل المثال، على المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب والمكتب الوطني للسكك الحديدية وشركة الخطوط الملكية المغربية. وقد أدى ذلك إلى تدهور قدراتها على التمويل الذاتي، وبالتالي إضعاف إمكانياتها على دعم دينامية الإنعاش الاقتصادي. وقد كان للصعوبات المالية التي واجهتها المؤسسات والمقاولات العمومية، بفعل الظرفية الدولية غير المستقرة، تأثير كبير على المالية العمومية، حيث اضطرت الحكومة، في أكتوبر 2022، إلى فتح اعتمادات إضافية لفائدتها بمبلغ 7 مليار درهم.

وفي ما يخص إعداد النصوص القانونية اللازمة لتنزيل الإصلاح والشروع في مسطرة المصادقة عليها، فقد حددت وزارة الاقتصاد والمالية في برنامجها التشريعي جدولاً زمنياً،

يمتد على سنتي 2022 و2023، لإعداد النصوص القانونية اللازمة لتنزيل الإصلاح والشروع في مسطرة المصادقة عليها. ويتعلق الأمر بخمسة نصوص تشريعية وخمسة نصوص تنظيمية. غير أنه لوحظ أن بعض مشاريع القوانين لم تستوف بعد جميع مراحل اعتمادها على الرغم من الانتهاء من إعدادها منذ عدة سنوات. ويتعلق الأمر، على سبيل المثال، بمشروع إصلاح منظومة الحكامة والمراقبة المالية للدولة الذي سبق تقديمه إلى مجلس الحكومة خلال اجتماعه المنعقد بتاريخ 19 أكتوبر 2017. وإلى حدود شهر نونبر 2022، تم وضع مشروع قانون واحد يتعلق بتحديد عدد المتصرفين المستقلين وشروط ومسطرة تعيينهم ومشروعي مرسومين لدى الأمانة العامة للحكومة، بالإضافة إلى مشروع مرسوم يتعلق بتفعيل الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة.

وتعتبر هذه الوكالة، التي تم تحديد نطاق محفظتها في ملحق القانون رقم 82.20 المحدث لها، حجر الزاوية في إصلاح قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية، حيث ستغطي 57 مؤسسة ومقاولة عمومية تجارية تمتلك 488 شركة فرعية. إلا أن تفعيلها يظل مشروطاً باستكمال أجهزة الحكامة والتدبير المنصوص عليها في القانون المحدث لها. حيث تم تعيين المدير العام خلال اجتماع مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 13 يوليو 2022، ولكن لم يتم، بعد، تعيين أعضاء مجلس الإدارة.

علاوة على ذلك، فإن التوجهات الاستراتيجية المتعلقة بمساهمات الدولة، والتي يتولى مجلس الوزراء المصادقة عليها طبقا للمادة 3 من القانون رقم 82.20 سالف الذكر، لم يتم حتى الآن الإعلان عنها. علما أن هذه التوجهات الاستراتيجية تعتبر مرحلة قبلية لوضع السياسة المذكورة.

وبخصوص صندوق محمد السادس للاستثمار، فقد تم إحداثه بموجب القانون رقم 76.20 المؤرخ في 31 دجنبر 2020 للمساهمة في تنفيذ خطة إنعاش الاقتصاد الوطني، التي أعلن عنها صاحب الجلالة في خطابه السامي بتاريخ 29 يوليوز2020 بمناسبة عيد العرش والتي رصد لها غلاف مالي قدره 120 مليار درهم. وقد تم تعيين المتصرفين بموجب النظام الأساسي الملحق بالمرسوم التطبيقي رقم 2.21.67 الصادر في 19 فبراير 2021، كما تم تعيين المدير العام خلال مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 18 أكتوبر 2022.

ولتفعيل الصندوق، شرعت وزارة الاقتصاد والمالية، بعد صدور القانون المحدث له، في وضع تصور ودراسة متعلقة بإحداث وهيكلة الصناديق القطاعية والموضوعاتية، المنصوص عليها في المادة 4 من القانون رقم 76.20، وكذا الشراكات والمشاريع الكبرى التي سيتم تمويلها. غير أنه لم يتم بعد عرضها على المجلس الإداري للصندوق لاعتمادها والشروع في تنفيذها..

بناء على ما سبق، **أوصى المجلس الأعلى للحسابات** بتحديد التركيبة المستهدفة للمحفظة العمومية ووضع تخطيط متعدد السنوات لبرامج إعادة الهيكلة بأشكالها المختلفة: التجميع، والاندماج، والتحويل إلى القطاع الخاص، وفتح رأس المال، والتصفية، والشراكة بين القطاعين العام والخاص، وما إلى ذلك. **كما أوصى** بالإسراع في تنفيذ إجراءات إعادة الهيكلة، على المدى القصير والمتوسط، التي تم الشروع فيها من طرف المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الرهانات الاقتصادية والاجتماعية الكبيرة، في إطار عقود برامج موقعة مع الدولة.

إضافة إلى ذلك، **أوصى المجلس** بإعادة تحديد صلاحيات وتنظيم مديرية المنشآت العامة والخوصصة أخذا بعين الاعتبار الصلاحيات التي أصبحت تتولاها الوكالة الوطنية؛ وكذا استكمال أجهزة حكامة هذه الوكالة والمصادقة على آليات تدبيرها وتسريع أشغال البرمجة الاستراتيجية والتشغيلية.

وفي الأخير، **أوصى المجلس** بالإسراع في تفعيل هيئات حكامة وتدبير صندوق محمد السادس للاستثمار وتسريع وتيرة إحداث الصناديق القطاعية.

مراقبة التسييروتقييم البرامج والمشاريع العمومية

في هذا الإطار، يستعرض هذا الملخص أبرز مضامين 28 خلاصة تم إعدادها انطلاقا من استثمار مخرجات 200 مهمة رقابية، منها 176 مهمة منجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات الاثنا عشر. وقد صنفت هذه الخلاصات في التقرير السنوي وفق مقاربة قطاعية/موضوعاتية، تشمل القطاعات المالية والإدارية، وقطاع الصحة، وقطاعات التربية والتكوين والتعليم العالي، والقطاعات الإنتاجية، وقطاع الثقافة، فضلا عن المواضيع المتعلقة بالحكامة الترابية والتنمية المجالية. وقد روعيت في إعداد هذه الخلاصات الأجوبة المدلى بها من طرف الأجهزة المعنية.

وتتعلق مضامين هذه الخلاصات، بصفة حصرية، بالملاحظات المرتبطة بالتدبير، أما تلك التي قد تتضمن أفعالا يشكل موضوعها مخالفات لقواعد قانونية، ومن شأنها إثارة مسؤولية بعض المدبرين والمسيرين، فيتم تضمينها في تقارير منفصلة من أجل تحريك المتابعات التي قد تفضي عقوبات تأديبية إدارية، أو عقوبات في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية الذي تختص به المحاكم المالية، أو إحالات جنائية، مع مراعاة المبدأ الدستوري الخاص بقرينة البراءة.

القطاعات المالية

المالية العمومية:

بعض نقط الاهتمام

بعد سنة 2020، التي اتسمت بآثار الأزمة الصحية، شهدت المالية العمومية انتعاشًا نسبيًا خلال سنة 2021، حيث سجلت المؤشرات الرئيسية المتعلقة بالمالية العامة تحسنا يعزى أساسا إلى الأداء الجيد للمداخيل، لا سيما في شقها الضريبي.

إلا أن هذا الانتعاش يواجه حاليًا ظرفية صعبة تتسم بالشكوك التي يشهدها الاقتصاد العالمي والوطني. وقد أدى السياق الجيوسياسي الذي يعرف ارتفاع الأسعار الدولية للمواد الأساسية وزيادة ضغط التضخم، فضلاً عن آثار الجفاف، إلى خفض التوقعات الإيجابية للانتعاش التي سادت سنة 2021.

ونتيجة لذلك، من المتوقع أن تواجه **المالية العمومية** تحديات كبيرة تتميز بزيادة النفقات الناتجة عن دعم أسعار المواد الاستهلاكية، وارتفاع المطالب برفع الأجور في الوظيفة العمومية، وكذا متطلبات الإصلاحات التي يتم إنجازها على مستوى المنظومة الصحية ومنظومة التعليم والحماية الاجتماعية، زيادة على ضرورة الحفاظ على دينامية الدولة في مجال الاستثمار العمومي. وتأتي هذه التحديات في سياق مطبوع بتغير شروط التمويل في

ارتباط بزيادة نسب الفائدة تحت تأثير الضغوط التضخمية. هذا بالإضافة إلى بعض المخاطر المتعلقة بالتزامات الدولة الضمنية المرتبطة بالحالة الحرجة لمنظومة التقاعد.

وفي مقابل الضغوط الناتجة عن النفقات، قد تواجه تعبئة المداخيل بعض الإكراهات. فعلى الرغم من الأداء المهم الذي سجلته المداخيل الضريبية خلال سنة 2021، والذي استمر في سنة 2022، فإن هذه الدينامية من المرجح أن تشهد بعض التراجع نظرًا لتباطؤ النمو. كما أن الموارد غير الضريبية، التي تتكون أساسًا من مساهمات المؤسسات والشركات العمومية وموارد الخوصصة، قد لا تكفي لمواجهة ارتفاع النفقات، وبالتالي قد تشكل عاملا من شأنه أن يحد من طموح العودة التدريجية إلى توازن الميزانية لما قبل الأزمة.

بالإضافة إلى ذلك، فالتمويل من خلال اللجوء إلى المديونية، الذي اتسم بمنحى تصاعدي على مدى العقد الماضي والذي زاد في سنة 2020 تحت تأثير الأزمة الصحية، من شأنه أن يحد من هوامش التمويل بشروط مواتية. فعلى الرغم من أن سنة 2021 شهدت انخفاضًا مهما في نسبة دين الخزينة من 72,2% إلى 68,9% من الناتج الداخلي الإجمالي مقارنة بسنة 2020، إلا أن حجم الدين استمر في الارتفاع مما يجعل العودة إلى وضع ما قبل الأزمة الصحية (60,3% من الناتج الداخلي الإجمالي في عام 2019) صعب التحقيق على المدى المتوسط. كما أن شروط التمويل على الصعيدين الداخلي والدولي، والتي ظلت مواتية لفترة طويلة، من المتوقع أن تشهد تغيرا، لا سيما فيما يتعلق بأسعار الفائدة، وهو ما تبينه الوضعية الراهنة والتوقعات المستقبلية التي تتجه نحو الزيادة في هذه الأسعار، مع ما سيكون لذلك من تأثير على كلفة الدين.

ارتباطا بهذه الاكراهات، فإن المجلس، إذ يسجل عزم الحكومة استرداد الهوامش الميزانياتية كما تم الإعلان عنه في مشروع قانون المالية لسنة 2023 وفي وثيقة البرمجة الميزانياتية للسنوات الثلاث 2023-2025، يركز على أهمية الاستمرار والتعجيل في الإصلاحات التي تم الشروع فيها على مستوى المالية العمومية وكذلك على مستوى المشاريع المهيكلة الأخرى، ولا سيما تلك المتعلقة بالمؤسسات والمقاولات العمومية والحماية الاجتماعية وقطاع المياه والانتقال الطاقي.

ومن جهة أخرى ونظرا لما تشكله **الحسابات الخصوصية للخزينة** من نسبة مهمة داخل ميزانية الدولة على مستوى المداخيل والنفقات ونظرا كذلك لتعدد هذه الحسابات وتراكم أرصدتها، فإنها تستدعي اهتماما خاصا من أجل ترشيد عددها وحصتها في ميزانية الدولة وإعادة النظر في التوازن بين مداخيلها ونفقاتها وهو ما دعا إليه المجلس في تقاريره السابقة خاصة تلك المتعلقة بتنفيذ قانون المالية.

وبخصوص **أنظمة التقاعد الأساسية**، فإن عدم تحقيق توازناتها المالية واقتراب نفاذ احتياطاتها في آجال متفاوتة يبين محدودية نطاق الإصلاحات المقياسية التي همت بالأساس كلا من نظام المعاشات المدنية بالصندوق المغربي للتقاعد منذ سنة 2016، وكذلك النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد في سنة 2021. ويقتضي ضمان ديمومة المنظومة على المدى الطويل الإسراع في تنزيل ورش الإصلاح الهيكلي لنظام التقاعد، لاسيما في أفق توسيع الانخراط في أنظمة التقاعد سنة 2025 ليشمل الأشخاص الذين يمارسون عملا ولا

يستفيدون من أي معاش، وذلك في إطار ورش تعميم الحماية الاجتماعية. ويسجل المجلس عزم السلطات العمومية على الشروع في هذا الإصلاح في غضون السنة المقبلة.

نفقات الاستثمار المدرجة في الميزانية العامة للدولة: أثر محدود يستدعي إعادة النظر في بنية الاستثمارات العمومية وأهدافها

بذل المغرب مجهودات استثمارية مهمة خلال السنوات العشر الماضية. ومع ذلك، فإن هاته المجهودات لم تترجم بالضرورة إلى أداء اقتصادي أفضل. وبالتالي، تطرح إشكالية نجاعة الاستثمار العمومي والعوامل التي تعرقل تحسينه. وترتبط بعض هذه العوامل، من جهة، ببنية وتركيبة وطبيعة الاستثمارات نفسها من حيث جدواها وجودتها، والتي لا تمكن من تثمين وتحسين الثروات الوطنية، ومن جهة أخرى، بالنقائص التي تعرفها مختلف مراحل تدبير مشاريع الاستثمار انطلاقا من تحديد الاحتياجات إلى تقييم المشاريع، مرورا بالتخطيط والتنفيذ.

وتطرقت مهمة المراقبة التي قام بها المجلس الأعلى للحسابات إلى نفقات الاستثمار المدرجة في الميزانية العامة للدولة، خلال الفترة الممتدة ما بين 2010 و2020، والمتعلقة بستة قطاعات وزارية نفذت ما يفوق 64% من النفقات الإجمالية للاستثمار.

فبخصوص بنية وتركيبة وتنفيذ نفقات الاستثمار، لوحظ إدراج بعض الأصناف من نفقات التسيير ضمن تلك المتعلقة بالاستثمار، والتي تمثل في المتوسط 3,4 % (1.371 مليون درهم) من اعتمادات الأداء. هذه الوضعية من شأنها أن تبالغ في تقدير حجم الاستثمارات المنجزة، وأن تصعب من مقروئية الوثائق الميزانياتية بهدف تقييم المجهود الحقيقي المبذول في مجال الاستثمار. وتجدر الإشارة إلى أن عملية التطهير التدريجي لميزانية الاستثمار توجد قيد التنفيذ، وذلك منذ اعتماد القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية.

ويتم تقسيم غالبية نفقات الاستثمار وفقا لثلاثة أبواب، وهي إعانات التجهيز وتحويلات رأس المال، والعمليات المالية، والأصول الثابتة. وتحتل إعانات التجهيز وتحويلات رأس المال المرتبة الأولى من حيث نسبة التنفيذ بمعدل يصل إلى 57% من المبالغ المؤداة بالنسبة للقطاعات الوزارية المعنية، مقارنة بالعمليات المالية (22%) والأصول الثابتة (18%).

وتجدر الإشارة إلى أنه تم تحويل ما يقارب 76% من نفقات الاستثمار، المتعلقة بإعانات التجهيز وتحويلات رأس المال، إلى الحسابات الخصوصية للخزينة بهدف اقتناء عقارات. وفي هذا الصدد، تم الوقوف على نقائص في تتبع ومراقبة استخدام هذه التحويلات وكذا تنفيذها الفعلي على مستوى المؤسسات المستفيدة. الأمر الذي يحول دون الاطلاع على حقيقة الاستثمار المنجز من طرف هذه الأجهزة.

أما فيما يخص نجاعة نفقات الاستثمار المتعلقة بالدولة، لا يزال تخطيط وبرمجة هذه النفقات بحاجة إلى التحسين. في الواقع، بينما كرست أحكام الدستور التخطيط القطاعي في

إطار رؤية استشرافية ومتناسقة ومندمجة من شأنها إبراز آثار الميزانية على الاقتصاد والنمو، فإن تنزيل السياسة الحكومية في قوانين المالية لا يتم دائمًا بطريقة واضحة ومقروءة. ذلك أن فحص التبويب الميزانياتي المعمول به لا يتيح تجميع وربط برامج الاستثمار لجعلها أداة في خدمة وتقييم السياسات العمومية.

فيما يتعلق بهيكل نموذج الميزانية، تجدر الإشارة إلى غياب التنسيق والتقارب بين بنيات البرامج والمشاريع، وذلك حول مضامين السياسات العمومية القائمة على مهام محددة لخدمة المرافق العمومية.

علاوة على ذلك، غالبا ما لا ترفق مشاريع الاستثمار المقترحة بصياغة احتياجات مدروسة ومبررة من خلال تحليل سوسيو-اقتصادي، يأخذ بعين الاعتبار معايير الوجاهة والجدوى واختيار التمويل والتكلفة مقابل الفائدة والأهداف والآثار. بالإضافة إلى ذلك، يلاحظ غياب مساطر ومعايير موحدة لانتقاء مشاريع الاستثمار، تسمح بترتيب الأولويات بغرض خلق علاقة بين كل من التخطيط الاستراتيجي وتنزيل المشاريع وتحقيق الآثار المتوخاة.

هذا وعلى الرغم من توفر الوزارات التي تمت مراقبتها على قواعد بيانات قطاعية مخصصة لمشاريع الاستثمار، إلا أن هذه القواعد لا تزال غير مدمجة في قاعدة بيانات عامة تتيح رؤية موحدة ومحينة للمجهودات وإمكانيات الاستثمار العمومي. وفضلا عن إحداث قاعدة بيانات مندمجة، يظل إرساء نظام معلوماتي لقيادة الاستثمارات ضروريا، لضمان التوفر على صورة شاملة للمشاريع وخطة تقريرية لتدبير الاستثمارات العمومية.

كما يستلزم التقييم القبلي وفعالية طرق اختيار المشاريع خبرة وتموقعا تنظيميا مناسبا للجهة المكلفة بهذه المهمة، ضمانا لاستقلاليتها وموضوعية أشغالها. في نفس السياق، يتعين على مسيري المرافق العمومية إنجاز دراسات قبلية لمشاريع الاستثمار، تسمح بالتحديد الدقيق لمردوديتها السوسيو-اقتصادية وتكاليفها وآجال تنفيذها وآليات تمويلها وكذا أثرها على تحسين ظروف عيش المواطنين وإطار الاستثمار. وتجدر الإشارة إلى أن غياب مقتضيات قانونية تؤسس لضرورة اللجوء إلى تقييم قبلي وبشكل منتظم لمشاريع الاستثمار العمومي الكبرى، مع اعتماد منهجية ومرجعية موحدة، لا يساعد على تحديد وجاهة هذه المشاريع وتوفير معلومات حول النتائج والآثار المتوخاة.

على ضوء هذه الملاحظات، **أوصى المجلس الأعلى للحسابات وزارة الاقتصاد والمالية** ببذل المزيد من الجهود لتطهير ميزانية الاستثمار من خلال تحديد وإعادة تصنيف النفقات التي لا تتوفر على مواصفات تمكن من اعتبارها نفقات الاستثمار، وكذا تعزيز آلية حكامة التحويلات والإعانات التي تقدمها الدولة لتحسين نجاعة نفقات الاستثمار.

كما أوصى المجلس الوزارة بإعادة النظر في بنية نموذج الميزانية لضمان مزيد من المقروئية للمجهود الاستثماري لميزانية الدولة، وإرساء أدوات وهياكل للتنسيق بين الوزارات موجهة نحو السياسات العمومية، وتتجاوز إطار عمل كل وزارة، وذلك من أجل ضمان الربط بين البرامج المقررة في الميزانية وهذه السياسات.

بالإضافة إلى ذلك، **أوصى** الوزارة بوضع إطار مؤسساتي وقانوني مخصص للتقييم القبلي لمشاريع الاستثمار العمومي، مع اعتماد منهجية موحدة تستجيب لخصوصيات ومتطلبات تدبير مختلف القطاعات. كما **أوصى** المجلس بإنشاء بنك شامل للمشاريع وقاعدة بيانات

مندمجة متعلقة بمشاريع الاستثمار، مدعومة بنظام معلوماتي للتتبع والمساعدة على اتخاذ القرار.

الهيئة المغربية لسوق الرساميل:
ضرورة استكمال الإصلاح من أجل ضبط أفضل للأسواق المالية

تعتبر الهيئة المغربية لسوق الرساميل (AMMC) الهيئة المشرفة على سوق الرساميل التي نتجت عن تحول مجلس القيم المنقولة (CDVM)، وهي شخص معنوي عمومي يتمتع بالاستقلال المالي. وقد شرعت في مزاولة نشاطها في فبراير 2016، بعد دخول القانون رقم 43.12 المتعلق بالهيئة المغربية لسوق الرساميل حيز التنفيذ.

وقد ركزت مهمة المجلس الأعلى للحسابات لدى هذه الهيئة على تقييم أدائها في الاضطلاع بمهامها الرئيسية، المتعلقة أساسا بإصدار الاعتمادات والمراقبة وإنجاز التحقيقات وتطبيق العقوبات والتربية المالية والتطوير التنظيمي. كما شملت تقييم تدبير الموارد التي خصصتها الهيئة لتفعيل هيكلتها الجديدة.

فعلى مستوى ممارسة مهام الهيئة، بخصوص التأشير على العمليات المالية، فقد لوحظ أن جودة مراقبة المعلومات المالية تتأثر بضعف تقنين مستقل للمدققين الخارجيين، بالإضافة إلى عدم تأطير وتفعيل تدبير المخاطر بشكل كامل. كما أن المعايير المستعملة لتقييم المعلومات المالية تعوزها الدقة في غياب دلائل عملية تتعلق بالعمليات المالية.

وبالنسبة لاعتماد الأدوات المالية، فقد تم تطوير معظم المساطر المتعلقة بهذا النشاط بشكل متأخر خلال سنتي 2019 و2020. وما تزال هذه المساطر غير معتمدة بشكل رسمي من طرف الهيئة. زيادة على ذلك، فإن أشغال فحص طلبات الاعتماد لا يتم توثيقها بشكل كافٍ مما لا يمكن من التعرف على محتواها.

وفي السياق ذاته وارتباطا باعتماد المتدخلين، فقد تم تسجيل اختلاف أنظمة اعتماد شركات تدبير هيئات التوظيف الجماعي. فبالنسبة لهيئات التوظيف الجماعي العقاري (OPCI)، يعود منح وسحب الاعتماد إلى الهيئة المغربية لسوق الرساميل في حين يندرج هذا الاختصاص، بالنسبة لهيئات التوظيف الجماعي للرأسمال (OPCC)، ضمن مسؤولية الإدارة (الوزارة المكلفة بالمالية) بناءً على رأي الهيئة المغربية لسوق الرساميل. أما بخصوص الهيئات المكلفة بالتوظيف الجماعي للقيم المنقولة (OPCVM)، فلا يوجد أي نظام لاعتماد المتدخلين في هذا النوع من الأنشطة. كما لوحظ غياب التتبع البعدي للتحقق من الإنجاز الفعلي لجميع الوسائل المصرح بها في طلبات الاعتماد، حيث أن الهيئة لا تقوم بالإجراءات الكافية بهذا الشأن.

أما فيما يخص مهمة المراقبات، فعلى مستوى مراقبة المعلومات المالية فقد لوحظ أن الهيئة لا تصدر عقوبات بشأن المخالفات للنصوص التشريعية والتنظيمية التي تستدعي توجيه إنذار أو توبيخ أو عقوبات مالية طبقا للقانون المتعلق بالهيئة ولنظامها العام. وتكتفي الهيئة في هذه الحالات بعمليات تحسيس. كما أن هذه المراقبة تبقى بطابع غير رسمي.

أما على مستوى المراقبة على أساس الوثائق، فتظل مراقبة محدودة بالنظر إلى طابعها التصريحي. وبالنسبة لمراقبة مقاولات السوق (الوديع المركزي ومراقبة بورصة الدار البيضاء) فتبقى بدون طابع رسمي وغير مركزة على النظام المعلوماتي. وبخصوص المراقبة بعين المكان، لوحظ عدم انتظام مهمات التفتيش وغياب منهجية مراقبة معتمدة على المخاطر مع تأخر في تبليغ التقارير وغياب التتبع البعدي لمهمات التفتيش.

وفيما يتعلق بمراقبة المتدخلين، فتعتري خريطة المخاطر مجموعة من النقائص، سواء على مستوى الجرد وتقييم بعض المخاطر أو على مستوى الانتقال من تنقيط المخاطر إلى تحديد خطة العمل. كما أن الهيئة لا تعمل دائما على إصدار عقوبات بشأن عدم احترام النصوص التنظيمية، كما هو الحال في بعض حالات تجاوز النسب الاحترازية (مراعاة وجود نسب مناسبة بين الأموال الذاتية ومبلغ الالتزامات ومراعاة وجود نسب مناسبة بين الأموال الذاتية ومبلغ المخاطر التي تتعرض لها السندات الصادرة عن مصدر واحد...) وعدم احترام شروط نشر المعلومات المنصوص عليها في المادة 10 من القانون رقم 43.12 سالف الذكر.

وعلى مستوى مراقبة شركات التدبير وهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة، فقد تم استبدال النظام العام السابق لمجلس القيم المنقولة بالنظام المطبق على الهيئة، دون إدراج نظير للأحكام المتعلقة بالعقوبات. وأمام هذه الوضعية تكتفي الهيئة بإلزام المتدخلين بالإخبار عن هذه التجاوزات وتبريرها وكذا تسويتها في أقرب الآجال. وعليه، فإن عدم التنصيص على هذه العقوبات لا يساعد على احترام القواعد الاحترازية، لاسيما تلك المتعلقة بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة.

وبخصوص مهمة مراقبة السوق، فإنها تتسم بمحدودية مجال التدخل كما لم يتم وضع قواعد مؤطرة لعمليات اكتشاف وتكييف الحالات المشتبه فيها التي من شأنها أن تشكل مخالفات في البورصة.

وبالنسبة لمهمة التحقيقات المسندة للهيئة، تتسم أعمال البحث والتقصي والتحقيقات المنجزة بالمحدودية، حيث إن بعض التحقيقات تحفظ بسرعة دون الأخذ بالاعتبار العديد من الوقائع التي كانت أساس فتح التحقيق. كما أن شروط إغلاق التحقيق ومعاييره وكذا قرار عدم إرساله إلى المجلس التأديبي غير واضحة.

وعلى صعيد العقوبات المطبقة من طرف الهيئة، فقد أدى عدم البت في الجنح المتعلقة بالبورصة إلى تقادمها. كما أن مبلغ العقوبة المالية، التي يمكن أن يصدرها رئيس الهيئة المغربية لسوق الرساميل في حالة الإخلالات، لا يمكن أن يتجاوز 200.000 درهم لكل قرار، باستثناء الحالة الخاصة المتعلقة بتحقيق أرباح والتي قد تصل العقوبة بشأنها إلى خمسة أضعاف هذه الأرباح. وهكذا، فإن هذا السقف (200.000 درهم) لا يشكل أداة ردع كافية، بالنظر إلى حجم الأنشطة ومبالغ المعاملات المتداولة في سوق الرساميل. كما تم رصد ضرورة اعتماد أساس قانوني بشأن بعض الإخلالات التي لم يتمكن المجلس التأديبي من اقتراح العقوبة الملائمة بشأنها بسبب غياب الأساس القانوني المناسب. ومن أكثر الأمثلة تكرارا بهذا الخصوص، تلك المتعلقة بعمليات إعادة الشراء وإقراض السندات.

وبالنظر إلى هذه الملاحظات، أوصى المجلس، بخصوص ممارسة مهام الهيئة، بتسريع اعتماد مجموعة المراجع المتكونة من مساطر رسمية ومعدلة بانتظام ودلائل عملية خاصة

تغطي جميع العمليات المتعلقة بأعمال الهيئة، لا سيما الاعتمادات والتراخيص والمراقبة والتحقيقات والعقوبات.

كما أوصى بتحسين عمليات توثيق أنشطة الهيئة وتتبعها بما يسمح بالتوحيد والرقابة والمراجعة، وكذا بتطوير تدبير المخاطر من خلال وضع خرائط للمخاطر والعمل على تحيينها بانتظام بهدف ترشيد أمثل لأنشطة الهيئة.

أما على مستوى الحكامة، فإن عمليات التعيين بالنسبة للأعضاء المستقلين في المجلس الإداري للهيئة وأعضاء المجلس التأديبي تظل غير مؤطرة بالشكل الكاف، حيث إن المقتضيات القانونية ذات الصلة تتضمن معايير ذات طابع عام يتعين إتمامها بتأطير مناسب لهذه العملية.

وعليه، فقد أوصى المجلس بتحديد وتأطير عملية انتقاء الأعضاء المعينين بصفة شخصية في المجلس الإداري وأعضاء المجلس التأديبي مع تعزيز تشكيلة هذا الأخير.

وبخصوص الرقابة الداخلية والتدقيق الداخلي، فمن الضروري تطوير نظام الرقابة الداخلية وإدارة المخاطر الذي ظل محدودًا لفترة طويلة. ويرجع ذلك أساسًا إلى عدم نشر خريطة المخاطر وعدم تحيينها من جهة، والتخلي عن نظام إدارة الجودة (QMS)، في سنة 2015، من جهة أخرى. أما فيما يخص التدقيق الداخلي فقد ظلت أنشطته محدودة.

وعرف مجال النظم المعلوماتية اعتماد مخطط مديري طموح، لكن لم تواكبه وتيرة تنفيذ ملائمة مع عدم التمكن من ترتيب الأولويات واختيارها نظرا للكم الكبير من المشاريع التي تتطلب تعبئة المهن الرئيسية للهيئة والتطوير المهني لوظائفها.

وقد أوصى المجلس بخصوص الأنشطة الداعمة بتحسين التنسيق بين مختلف بنيات الهيئة بهدف استخدام أمثل للمعلومات المتاحة لها، بالارتكاز أساسا على نظام معلوماتي يحقق هذه الغاية، وكذا بالعمل على تطوير نظام الرقابة الداخلية للاستجابة أكثر للمعايير الدولية في هذا المجال وتوسيع مجال التدقيق الداخلي، على المستوى العملي، ليشمل مختلف أنشطة الهيئة زيادة على مهام مراقبة الملاءمة التي يقوم بها وذلك بناءً على تحليل المخاطر المرتبطة بهذه الأنشطة. كما **أوصى** بتسريع تنفيذ المشاريع المتعلقة بنظم المعلومات من خلال إعطاء الأولوية للنظم الأكثر دعما للأنشطة الرئيسية للهيئة.

قطاع الصحة

الموارد البشرية لوزارة الصحة:
تفاوتات ترابية واختلالات على مستوى تغطية الساكنة

تشكل الموارد البشرية الصحية أساس أي منظومة صحية والمحرك الرئيسي لنجاعتها وتطويرها وإصلاحها. كما يمثل مهنيو الصحة، التابعون للوزارة المكلفة بالصحة، مكونًا أساسيا في منظومة العلاجات الوطنية وأحد الرافعات لتحقيق تغطية جيدة للسكان.

بشكل عام، أبان تحليل معطيات الأطر الطبية والتمريضية وتقنيو الصحة للقطاعين العام والخاص تطورا طفيفا لكثافة العاملين الصحيين خلال العقد الماضي، حيث ارتفع المعدل من 1,51 عامل صحي لكل 1.000 نسمة سنة 2011 إلى 1,64 سنة 2020. ويرجع هذا التحسن الطفيف في التغطية الصحية بشكل رئيسي إلى زيادة كثافة الأطباء، وخاصة أطباء القطاع الخاص. وعلى عكس ذلك، تراجعت كثافة أطباء القطاع العام. كما تجدر الإشارة إلى أن هذا التطور الطفيف لم يسجل بشكل متكافئ بين مختلف جهات المملكة.

في ما يخص توزيع وتطور العاملين الصحيين لوزارة الصحة والحماية الاجتماعية، وفي غياب معايير محددة، حسب سلة العلاجات لكل مؤسسة صحية وفق مستواها المرجعي، يصعب تحديد مستوى التوافق بين أعداد الأطر الطبية المتوفرة والاحتياجات الصحية للساكنة وكذا احتياجات المؤسسات الصحية. وقد أبان تحليل توزيع هذه الأطر، حسب شبكات العرض الصحي وحسب المجال وحسب المؤسسات الصحية، على أن توزيعها لا يعتمد على معايير موضوعية. وقد أدى هذا الوضع إلى ظهور تفاوتات ترابية، واختلالات على مستوى تغطية السكان، فضلاً عن ضعف الملاءمة بين البنيات التحتية والموارد البشرية المخصصة لها. ويضاف إلى ذلك الاستخدام غير الأمثل للموارد البشرية المتاحة.

كما أدى نقص الإلمام بدينامية التغيرات التي تعرفها الموارد البشرية الصحية لوزارة الصحة والحماية الاجتماعية إلى تطورها، خلال الفترة الممتدة ما بين 2011 و2021، وفقا لاتجاهات لا تساعد على تنميتها وتقليل الفوارق على عدة مستويات. فعلى الرغم من تزايد أعدادها بشكل عام، إلا أن ذلك لا يتيح تغطية فعالة لاحتياجات السكان والمؤسسات الصحية. ويتجلى ذلك على وجه الخصوص، من خلال غلبة الاختصاصات غير ذات الأولوية، وتراجع حصة الاختصاصات ذات الأولوية، وكذا تعزيز عرض علاجات لا يخدم تدعيم علاجات القرب. علاوة على ذلك، فإن الآليات الكفيلة بإعادة توزيع الموارد البشرية بشكل متوازن تظل غير فعالة بل وتزيد من حدة التفاوتات والاختلالات.

وفي ما يتعلق بالإسقاطات وبالتوقعات المتعلقة بالموارد البشرية الصحية للقطاعين العام والخاص، وبالنظر إلى المنحى الحالي لتطور كثافة العاملين الصحيين وتوقعات نمو الساكنة، فإن العجز في عدد الأطباء والممرضين وتقنيي الصحة سيستمر، بصفة عامة، في التزايد خلال السنوات القادمة. وبناء على تنبؤات تدفق أعداد الخريجين من هذه الأطر، فإن تحقيق تغطية ملائمة للساكنة (4,45 عاملا صحيا لكل 1.000 نسمة كما حددته منظمة

الصحة العالمية) يبقى صعب التحقيق. إذ أن الوصول لهذه العتبة يبقى مرهونا بقدرة منظومة تكوين العاملين الصحيين على المحافظة على الوتيرة الحالية لأعداد الخريجين، واستبقائهم في المنظومة الصحية الوطنية.

وعلى مستوى وزارة الصحة والحماية الاجتماعية، تشير الوتيرة الحالية لتوظيف الأطباء وتوقعاتها المستقبلية مقارنة بتوقعات أعداد المغادرين، لا سيما المتقاعدين منهم، إلى تراجع مستمر في أعداد العاملين الصحيين خلال السنوات القادمة. وبالتالي، فإن استمرار الوتيرة الحالية للتوظيف لن يسمح بتغطية الحاجيات الناتجة عن توقعات المغادرة، وذلك اعتبارا من سنة 2028.

وبخصوص سياسة تخطيط الموارد البشرية الصحية، تجدر الإشارة إلى أن هذه الموارد واجهت، منذ عقود، تحديات هيكلية مرتبطة بشكل خاص بنقص العاملين الصحيين، والتفاوت في توزيعها، وكذا انخفاض جاذبية القطاع العام وبالتالي الصعوبة المتزايدة في الاحتفاظ بالموارد البشرية على مستوى المنظومة الصحية الوطنية.

وتتجاوز هذه التحديات الرئيسية نطاق تدخل الوزارة المكلفة بالصحة، وتتطلب مشاركة مختلف القطاعات الحكومية المعنية، من حيث التكوين والتخطيط وتدبير العاملين الصحيين، فضلا عن ضمان التوافق بين تدخلاتهم. وبالتالي، فقد أدى غياب سياسة حكومية حقيقية بشأن الموارد البشرية في قطاع الصحة ومحدودية الإجراءات الاستراتيجية للوزارة في هذا المجال، إلى جانب الصعوبات المتعلقة بالتخطيط، إلى تكريس النقائص التي تؤثر سلباً على توافر الموارد البشرية الصحية.

ولتجاوز هذه الصعوبات، وبالنظر إلى الطبيعة الشاملة للقضايا المتعلقة بإدارة الموارد البشرية الصحية، والحاجة إلى تنسيق بين مختلف القطاعات الوزارية المعنية في هذا المجال، **أوصى المجلس الأعلى للحسابات** بوضع سياسة حكومية متعددة القطاعات مكرسة للموارد البشرية في قطاع الصحة، مع مراعاة مختلف المعايير التي تؤثر على توافرها والحرص على تعزيز جاذبية المستشفى العمومي.

كما **أوصى المجلس** الوزارة المكلفة بالصحة باتخاذ تدابير فعالة لتعزيز هيئة الأطباء العامين، وضمان تطوير الاختصاصات ذات الأولوية وتوزيعها بشكل يتوافق مع الحاجيات الحقيقية للساكنة وخصوصيات مختلف مناطق المملكة. بالإضافة إلى ذلك، **حث المجلس** على اعتماد سياسة متعلقة بتوظيف وحركية الموارد البشرية الصحية، من شأنها تعويض أعداد المغادرين وضمان توزيع متوازن لهذه الموارد بين الجهات وكذا تصحيح التفاوتات والاختلالات بشكل مستمر.

منظومة الأدوية:
الحاجة لوضع سياسة دوائية وطنية ترتكز على تحفيز الإنتاج المحلي

تخضع عمليات الإذن بالعرض في السوق والمراقبة وتحديد ثمن بيع الأدوية للقانون رقم 17.04 بمثابة مدونة الأدوية والصيدلة ولنصوصه التطبيقية. وتبتدئ هذه العمليات بإيداع طلب الإذن بالعرض في السوق على مستوى مديرية الأدوية والصيدلة من قبل المؤسسة الصيدلية الصناعية. وبعد التقييم الإداري والتقني لملف الطلب، يتم إصدار الإذن بالعرض في السوق من قبل الوزارة المكلفة بالصحة بعد استطلاع رأي اللجنة الوطنية للإذن بعرض الأدوية في السوق، بالنسبة للأدوية الأصلية، أو لجنة دراسات التكافؤ الحيوي، في حالة الأدوية الجنيسة.

وبعد الحصول على الإذن بالعرض في السوق، يتعين على المؤسسة الصيدلية الصناعية المعنية تقديم طلب تحديد سعر الدواء المرخص له لمديرية الأدوية والصيدلة التي تقوم بدراسة الملفات وتقديمها إلى لجنة الأسعار المشتركة بين الوزارات من أجل تحديد سعر بيع الدواء المعني.

ففي ما يخص الإطار القانوني، فإن تنفيذ جميع مقتضيات القانون رقم 17.04 المتعلق بمدونة الأدوية والصيدلة والمرسوم رقم 2.14.841 المتعلق بالإذن بعرض الأدوية، يقتضي اعتماد مجموعة من النصوص التطبيقية. غير أن عشرة (10) نصوص منها لم يتم إخراجها إلى حيز الوجود. إضافة إلى ذلك، تتسم بعض المقتضيات التنظيمية المؤطرة لقطاع الأدوية، بعدم وضوحها، ولاسيما تلك المتعلقة بالمخزون الاحتياطي للأدوية وصيغة تحديد سعر بيع الأدوية الجنيسة. كما أن المرسوم رقم 2.13.852 المتعلق بشروط وكيفيات تحديد سعر بيع الأدوية المصنعة محليا أو المستوردة، لم يحدد طريقة تحديد أسعار الأدوية التي لا تحمل لا صفة دواء أصلي ولا صفة دواء جنيس.

إضافة إلى ذلك، تبين أن الإطار القانوني المعمول به لا يشجع، بشكل كاف، على تطوير الإنتاج المحلي، بشكل عام، وسوق الأدوية الجنيسة خصوصا، وبالتالي على توافر الأدوية وولوجيتها الاقتصادية. حيث يحفز الإطار القانوني الحالي الاستيراد على حساب الإنتاج المحلي، وذلك بمنح هامش ربح إضافي بنسبة 10% من ثمن المصنع دون احتساب الرسوم على كل دواء مستورد. وفي ما يتعلق بتطوير سوق الأدوية الجنيسة، تعد مدة براءة اختراع الأدوية الأصلية في المغرب (ما بين 20 و25 سنة، حسب القانون رقم 17.97 المتعلق بحماية الملكية الصناعية) طويلة نسبيًا مقارنة بدول أ خرى. فعلى سبيل المقارنة، تمتد هذه الفترة لعشر سنوات فقط في بلدان الاتحاد الأوروبي.

أما على مستوى الإطار الاستراتيجي، فقد قامت الوزارة المكلفة بالصحة، سنة 2012، بوضع أول سياسة دوائية وطنية، شملت الفترة الممتدة ما بين 2015 و2020. إلا أنه لم يتم إعداد المخططات التنفيذية الخاصة بها، وكذا مخطط تتبع وتقييم إنجازاتها. ونتيجة لذلك، لم تخضع هذه السياسة لأي تتبع دوري ولم يتم تنفيذ غالبية الإجراءات المسطرة بها.

وتتسم عملية الإذن بالعرض في السوق والمراقبة وتحديد أسعار بيع الأدوية للعموم **بغياب نظام معلوماتي** مندمج ومن ضعف تغطية أنشطة مديرية الادوية والصيدلة المتعلقة بالأدوية تطبيقات معلوماتية وظيفية. وبالتالي، يتم الاعتماد على التطبيقات المكتبية والسجلات اليدوية، على مستوى أغلبية المصالح، من أجل تتبع الملفات، مما لا يضمن موثوقية البيانات.

وبخصوص آليات ضمان توافر وجودة الأدوية، لم يتسن التأكد من أن عمليات الإذن بالعرض في السوق والمراقبة وتحديد ثمن بيع الأدوية تمكن من ضمان توافر أدوية عالية الجودة في السوق الوطنية، حيث أن الوزارة لا تتوفر على بيانات حول الإنتاج الوطني للأدوية ولا يزال نظام تقييم الاحتياجات الوطنية من الأدوية الأساسية غير مكتمل وغير دقيق.

كما تقتصر عملية مراقبة المخزون الاحتياطي للأدوية على تسجيل المعلومات التي تصرح بها المؤسسات الصيدلية الصناعية، التي تصرح بوضعية مخزونها الاحتياطي لبعض الأدوية فقط. في حين لا تقوم المؤسسات الصيدلية الموزعة بالجملة بالتصريح بوضعية مخزونها الاحتياطي كما تنص على ذلك الأنظمة الجاري بها العمل.

وفي ما يتعلق بطلبات الإذن بالعرض في السوق وتجديدها، فإن الآجال القانونية المخصصة لها تعد طويلة، مما لا يشجع على توافر الأدوية.

أما بخصوص تتبع ومراقبة جودة الأدوية المعروضة في السوق الوطنية، فإنهما يظلان محدودين نظرا لكون الإطار القانوني الخاص بهذه المراقبة غير مكتمل، وكذا لعدم توفر مديرية الأدوية والصيدلة على الصلاحيات اللازمة من أجل تطبيق تدابير الردع اللازمة.

بخصوص تحديد ومراجعة أسعار الأدوية، تعتمد وزارة الصحة من أجل تحديد ثمن الدواء، على أدنى سعر من أسعار المصنع، دون احتساب الرسوم، المعمول بها في الدول المعيارية الست التي تم تحديد قائمتها في المادة 3 من المرسوم رقم 2.13.852 سالف الذكر (إسبانيا والبرتغال وفرنسا وبلجيكا وتركيا والمملكة العربية السعودية) وفي البلد المصنع إذا كان سعره مختلفا عن هذه الأخيرة. غير أن اختيار الدول المعيارية لم يتم على أساس دراسة مسبقة.

وقد أظهر فحص البيانات المتعلقة بتحديد الأسعار، المقدمة من طرف مديرية الأدوية والصيدلة، أن المدة القانونية لمعالجة ملفات تحديد الأسعار أو المصادقة عليها، المحددة في 60 يومًا من تاريخ استلام الملف الكامل، لا يتم احترامها في غالب الأحيان. وتتراوح مدة التأخير بين 30 و260 يوما على مستوى مديرية الأدوية والصيدلة، وبين 52 و274 يومًا على مستوى لجنة الأسعار المشتركة بين الوزارات وبين 86 و339 يومًا على خلال مرحلة نشر قرارات تحديد الأسعار في الجريدة الرسمية.

بالإضافة إلى ذلك، تجدر الإشارة إلى أن أسعار الأدوية تتأثر بشكل سلبي بهوامش ربح المؤسسات الصيدلية الموزعة بالجملة والصيدليات ونسبة الضريبة على القيمة المضافة التي تعتبر مرتفعة مقارنة بالدول المعيارية.

كما أن عمليات مراجعة سعر البيع للعموم التي تم القيام بها، خلال الفترة ما بين 2014 و2021، لم يكن لها أثر ملموس على سعر البيع للعموم لبعض الأدوية. ويعزى ذلك بصفة

أساسية إلى الصيغة المعتمدة في مراجعة أسعار الأدوية الأصلية، حيث يطبق متوسط أسعار المصنع دون احتساب الرسوم المعتمدة في البلدان المعيارية طبقا لمقتضيات المادة 14 من المرسوم رقم 2.13.852 سالف الذكر. ويؤدي تطبيق هذه الصيغة إلى تخفيض محدود للأسعار أو الحفاظ على السعر الأولي حينما يكون سعر المصنع دون احتساب الرسوم المعتمدة في المغرب إبان مراجعة الإذن بالعرض في السوق أقل من السعر الذي تم الحصول عليه.

وهكذا، وعلى الرغم من التحسنات الملحوظة، فإن عمليات الإذن بالعرض في السوق والمراقبة وتحديد ثمن بيع الأدوية لا يمكن بعد من إعطاء ضمانات كافية لتوافر أدوية ذات جودة عالية وبأثمنة تراعي القدرة الشرائية للمواطنين.

ولأجل ذلك، **أوصى المجلس الأعلى للحسابات** بالعمل على استكمال الإطار القانوني المنظم لقطاع الأدوية والحرص على تحديثه بانتظام.

كما أوصى المجلس وزارة الصحة والحماية الاجتماعية بوضع سياسة دوائية وطنية ترتكز على تحفيز الإنتاج المحلي للأدوية والحرص على تتبع تنزيلها وإعادة النظر في عمليات الإذن بالعرض في السوق والمراقبة وتحديد ثمن بيع الأدوية، لا سيما الآجال القانونية لمعالجة الطلبات وطرق تحديد ومراجعة الأسعار، وذلك لضمان توافرها وسهولة الولوج إليها اقتصاديا.

نظام المراقبة الصحية والإنذار المبكر والسريع:
قدرة على التأقلم وتحديات مرتبطة بالحفاظ على استمرارية العلاجات وبرامج الصحة

تكمن مرونة النظام الصحي، من بين عوامل أخرى، في فعالية نظام المراقبة الصحية والإنذار المبكر والسريع، والذي يهدف إلى تقليص المخاطر بغية الاستجابة والتصدي لها في الوقت المناسب.

فبخصوص نظام الإنذار المبكر والإبلاغ، أبرز فحص الإطار القانوني غياب قانون متعلق بالصحة العامة، بالإضافة إلى أن بعض النصوص التنظيمية غير محينة وغير مكتملة، الأمر الذي لا يسمح بتوفير التوضيحات الضرورية تبعا للتغيرات الصحية، سواء كانت على المستوى الوطني أو الدولي. من جهة أخرى، لم يتم تفعيل العديد من التدابير التي تخص نظام الإنذار المبكر، على الرغم من أن مختلف استراتيجيات الوزارة المكلفة بالصحة أوصت بتنزيلها.

أما على المستوى التنظيمي، فيعرف نظام الإنذار تدخل العديد من الفاعلين التابعين لقطاعات مختلفة، ولكن في غياب تنسيق رسمي فيما بينهم، الأمر الذي لا يمكّن من توفير تضافر ملائم لتسهيل قيادة النظام، وضمان نشر فعال وفي الوقت المناسب للمعلومة. ويزيد من حدة هذه النقائص غياب منصة معلوماتية مشتركة لتقاسم وتبادل المعلومة في الوقت الفعلي.

ومن الناحية العملية، يجري تكريس نظام الإنذار المبكر من خلال إنشاء نظام قائم على الأحداث، غير أن هذا الأخير يتطلب تلبية شروط قبلية غير متوفرة حاليا، ومن ضمنها التعاون الفعال بين القطاعات المعنية، وتوافر موارد بشرية مؤهلة ومكونة فيما يخص نظام المراقبة القائم على الأحداث، إضافة الى تطوير تكنولوجيا ملائمة لتدبير المعلومات والتواصل. حيث يشهد النظام المعمول به حاليا تعثرا يرجع إلى عدم شمولية المعلومات المجمعة، إلى جانب عدم انخراط فئات معينة من المبلغين وكذا المساهمة المحدودة للمختبرات في التزويد بالمعلومات، الأمر الذي لا يساعد على توفير التصدي الملائم.

وفضلا عما سبق، لا تستجيب الوسائل والإمكانيات المسخرة لنظام الإنذار، في أغلبها، لمتطلبات التمكين الفعلي للنظام. في الواقع، من الناحية الفنية، لا يتوفر النظام على دليل للمراقبة الصحية متوافق مع متطلبات اللوائح الصحية الدولية، كما لا يعتمد على نظام معلوماتي قادر على تدبير وتحليل البيانات، حيث أن النظام المعتمد يدوي في معظمه ومجزأ وغير مؤتمت. بالإضافة إلى ذلك، تم الوقوف على غياب معلومات متعلقة بمخزون المعدات واللوازم الطبية وغير الطبية.

وفي نفس السياق، تبقى قدرات مختبرات الوزارة المكلفة بالصحة غير كافية، بسبب تحديد تخصصها في مجالات البرامج الصحية للوزارة. كما تزداد حدة هذا الوضع بسبب غياب بنك للسلالات يسمح بإجراء فحوصات منتظمة ودورية لرصد الأمراض، إضافة إلى غياب مخزون وطني لبعض الكواشف.

وأخيرا، تظل الموارد البشرية المكلفة بتسيير هذا النظام غير كافية، إضافة إلى أن هذه الموارد لا تستفيد من تكوينات إلا قليلا. كما أن الموارد المالية المخصصة لهذا النظام تبقى محدودة.

وفي ما يخص نظام تقليص المخاطر، تواجه الأنشطة المتعلقة بتقليص المخاطر، والمندرجة في إطار البرامج الصحية الوقائية، مجموعة من النقائص. ويتعلق الأمر أساسا بالتوزيع غير الملائم للموارد، وكذا التناقص المستمر لعدد تقنيي المختبرات، فضلا عن محدودية التمويلات المتعلقة بالأنشطة الوقائية والتحسيسية وإجراءات مكافحة الأمراض، إضافة إلى نقص في تكوين مهنيي الصحة. أما عملية تقييم المخاطر، فتبقى غير ممنهجة وتعرف نقصا في تمارين المحاكاة.

بهدف تحسين الاستجابة والتصدي للمخاطر، الصحية منها خاصة، **أوصى المجلس الأعلى للحسابات** بالسهر على إرساء نظام فعال للإنذار المبكر وتقليص وتدبير المخاطر، ممأسس ودائم ومزود بالوسائل والآليات الضرورية، مع الحرص على الانخراط الفعلي لجميع الأطراف ذات الصلة (لاسيما الوزارة المكلفة بالصحة، والوزارة المكلفة بالفلاحة، والوزارة المكلفة بالتربية الوطنية، والوزارة المكلفة بالإسكان، والقطاع المكلف بالبيئة) والتنسيق الفعال فيما بينها.

كما **أوصى المجلس** الوزارة المكلفة بالصحة، بوضع إطار قانوني ملائم ومحين للمراقبة واليقظة الصحية والإنذار المبكر، والحرص على التنسيق فيما يخص تدخلات ووسائل ومعطيات مختلف الأطراف المعنية، بالإضافة إلى إجراء تقييمات منهجية للمخاطر الصحية، وإنجاز تمارين المحاكاة بشكل منتظم لهذا النوع من المخاطر.

البرنامج الوطني للوقاية ومراقبة ارتفاع ضغط الدم:
ضرورة إرساء إطار مؤسساتي مناسب لتحسين حكامة البرنامج

تم وضع البرنامج الوطني للوقاية ومراقبة ارتفاع ضغط الدم من قبل وزارة الصحة والحماية الاجتماعية منذ عام 1996، بهدف الحد من خطورة ارتفاع ضغط الدم والعجز والوفيات المبكرة المرتبطة بمضاعفاته. وتشرف على تدبير هذا البرنامج مصلحة أمراض القلب والشرايين بقسم الأمراض غير المتنقلة بمديرية علم الأوبئة ومحاربة الأمراض.

فعلى مستوى تأطير البرنامج وحكامته، لوحظ أن البرنامج غير مؤطر بالشكل الكافي في ظل غياب وثيقة مرجعية ورسمية تحدد بدقة الفئات المستهدفة وأهداف البرنامج وتنظيم أنشطته والوسائل المالية المرصودة له، وكذا مؤشرات تتبع إنجازاته.

فقد تم تسجيل عدم تحيين المسوح الوطنية بانتظام، والتي تقدر نسبة وعدد الأشخاص المصابين بارتفاع ضغط الدم وعدم الارتكاز على نظام للاستهداف يروم ترشيد الموارد المسخرة للبرنامج كما هو الشأن، على سبيل المثال، بالنسبة لحاجيات مرضى ارتفاع ضغط الدم من الأدوية التي لا تتوافر بكميات كافية، لاسيما بالنسبة للمرضى في وضعية فقر أو هشاشة.

وفي ظل عدم تخصيص اعتمادات مالية للبرنامج على وجه التحديد، يتم اقتناء الأدوية والأجهزة والمعدات المخصصة للتكفل بمرضى ارتفاع ضغط الدم عبر استخدام بنود مختلفة من ميزانية الوزارة، مما يصعب معه تحديد الموارد المالية المرصودة للبرنامج.

وفيما يتعلق بآليات ونظام حكامة البرنامج كلجنة الدعم التقني وتنظيم مسلك العلاجات والبروتوكولات العلاجية الخاصة بارتفاع ضغط الدم، فإنها لا ترقى إلى المستوى المطلوب.

وبخصوص تدبير وقيادة البرنامج، تتولى مصالح مديرية علم الأوبئة ومحاربة الأمراض تدبير البرنامج فيما يتعلق بالتخطيط الاستراتيجي، بينما تقوم المراكز الصحية بتنفيذ أنشطة البرنامج وتقديم الخدمات الطبية اللازمة. وبين هذين المستويين، تتدخل المصالح الجهوية والإقليمية من أجل ضمان حسن سير البرنامج والسهر على تحقيق أهدافه في حدود اختصاصاتها الترابية.

وقد مكنت المهمة الرقابية من الوقوف على أن فعالية هذه المنظومة يعيقها النقص في الآليات الكفيلة بتنزيل الإجراءات والتدابير الاستراتيجية على المستوى الجهوي والإقليمي والمحلي. كما أن المديريات الجهوية والإقليمية لا تقوم بكافة الأدوار المنوطة بها فيما يخص تنزيل أهداف البرنامج لا سيما من حيث التأطير والتنسيق والإشراف على تنفيذ أنشطة البرنامج.

كما لوحظ أن معالجة واستغلال البيانات الإحصائية المتعلقة بمرض ارتفاع ضغط الدم لا يتم بشكل أوتوماتيكي بل بواسطة وسائل تقليدية في شكل دفاتر وسجلات تتم تعبئتها يدويًا مما ينطوي على مخاطر ترتبط بعدم شمولية وصحة بيانات ومؤشرات البرنامج.

وفي ما يرتبط بتحقيق أهداف البرنامج وتنزيل الإجراءات الاستراتيجية، فإن تحليل مؤشرات تتبع أهداف البرنامج، يبرز أن الحالات الجديدة التي تم تشخيصها شهدت تطورا كبيرًا بين سنتي 2011 و2018، كما أن حالات ارتفاع ضغط الدم المتكفل بها على المستوى الوطني تضاعفت خمس مرات.

وعلى الرغم من التقدم المسجل، يبقى عدد حالات ارتفاع ضغط الدم المتكفل بها من قبل مؤسسات الرعاية الصحية الأولية أقل بكثير من التقديرات الخاصة بعدد الحالات المصابة بهذا المرض. كما أن نسبة مهمة من الأشخاص المصابين بارتفاع ضغط الدم لا يتلقون أي علاج.

وإذا كان معدل الإصابة بمرض ارتفاع ضغط الدم قد انخفض بأربع نقاط مئوية تبعا لنتائج المسحين المنجزين في سنتي 2000 و2018، فإن هذا المعدل يظل أعلى من متوسط المعدل المسجل على المستوى العالمي ومن المعدل المسجل على المستوى الإفريقي.

وعلى مستوى تدبير الموارد المرصودة للبرنامج، فتتألف هذه الأخيرة أساسا من الموارد البشرية الطبية وشبه الطبية والأدوية والمعدات الطبية. إلا أن نقص الموارد المعبأة إضافة إلى كيفية تدبيرها من أهم المعيقات التي تؤثر سلبا على تنفيذ أنشطة البرنامج وتحقيق أهدافه.

وقد لوحظ في هذا الصدد، أن عدة مؤسسات صحية لا تتوفر على الأطر الطبية الأساسية في مسلك العلاجات الخاصة بارتفاع ضغط الدم كما أن مقتنيات الوزارة من المستلزمات والمعدات الطبية لا تشمل كافة الأجهزة والأدوات اللازمة للفحص والتشخيص وتتبع حالات ارتفاع ضغط الدم. أما الأدوية فعلى الرغم من دورها الحيوي من أجل التحكم في ارتفاع ضغط الدم والوقاية من مضاعفاته، فإنها قد لا تتوفر دائما، مما يؤثر سلبا على التكفل الفعال بالمرضى.

لمعالجة أوجه القصور المسجلة وفي أفق الإصلاحات المخطط لها في المجال الصحي والحماية الاجتماعية، **أوصى المجلس الأعلى للحسابات** وزارة الصحة والحماية الاجتماعية بالعمل على إرساء إطار مؤسساتي مناسب للبرنامج الوطني للوقاية ومراقبة ارتفاع ضغط الدم وضمان حسن سير عمل الهيئات المرتبطة بحكامته، وبتحسين أداء مسلك العلاجات الخاص بارتفاع ضغط الدم من خلال ضمان التنسيق الفعال بين مختلف مستوياته. كما **أوصى المجلس** بالسهر على توفير الموارد البشرية والأجهزة اللازمة وعلى انتظام الإمداد بالأدوية لضمان فعالية التكفل بالمصابين، وبوضع نظام معلوماتي فعال كفيل بإنتاج بيانات شاملة وموثوق بصحتها ومؤشرات مناسبة للتكفل بمرضى ارتفاع ضغط الدم وتتبع علاجهم.

قطاعات التربية والتكوين والتعليم العالي

الموارد البشرية بقطاع التربية الوطنية:
الحاجة لضمان توزيع أكثر توازنا للأطر التربوية

يتوفر قطاع التربية الوطنية على هيئتين مختلفتين للأطر التدريسية مكلفتين بنفس المهام. ذلك أن القانون رقم 07.00 القاضي بإحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين (الأكاديميات)، ينص على استمرار خضوع الأطر التابعة للوزارة في وضعية الإلحاق للنظام العام للوظيفة العمومية ولمقتضيات أنظمتهم الخاصة، في حين أن الأكاديميات تتوفر على موظفين تابعين لها قامت بتوظيفهم وخاضعين لنظام خاص يحدد بمرسوم (ما زال هذا المرسوم لم يصدر بعد).

كما أن أغلبية الأساتذة الذين تم توظيفهم من طرف الأكاديميات، لم يخضعوا لامتحان الأهلية المهنية الذي يخول لهم الحصول على شهادة الكفاءة المهنية. ذلك أنه من أصل 83.422 أستاذ تم توظيفهم، لم يخضع إلا 3.568 أستاذا لامتحانات الكفاءة المهنية، أي بنسبة 4%.

على مستوى انتشار أطر هيئة التدريس، فقد سجلت فوارق مهمة بين الحاجيات الحقيقية من الأساتذة وتلك المعبر عنها من خلال الخريطة التربوية النظرية، كما أن مؤشر عدد التلاميذ بالنسبة لكل أستاذ، باعتباره أحد أهم المؤشرات المستعملة لتقييم التوزيع، لازال يعرف تباينا مهما بين الأسلاك والأكاديميات والعمالات والأقاليم، وذلك بالرغم من تحسنه على الصعيد الوطني (28 تلميذا للأستاذ سنة 2017 و25 سنة 2021).

وهكذا، وعلى الرغم من اعتماد مبدأ لامركزية التوظيف، فإن توزيع المدرسين على الأكاديميات والمديريات الإقليمية لا زال يحدد على المستوى المركزي وفقا للجدول العام للموارد والحاجيات. كما تبقى الحركة الانتقالية من عوامل عدم الاستقرار البيداغوجي داخل المؤسسات التعليمية، ذلك أن الرخص الممنوحة لأطر الأكاديميات للمشاركة في الحركة الوطنية من جهة، وتخفيض عدد سنوات الأقدمية المطلوبة للمشاركة في هذه الحركة من جهة أخرى، أدى إلى تزايد مهم في عدد المشاركين في الحركة الانتقالية الوطنية (من 33.734 أستاذا سنة 2017 إلى 80.345 سنة 2021). وتهم هذه الوضعية أساسا المناطق القروية وخصوصا المؤسسات المدرسية الابتدائية والتي مثل أساتذتها أكثر من 64% من مجموع الأساتذة المنتقلين.

ويمثل تقييم الموارد البشرية أهميته بالغة في التحسين المستمر للجودة وفي تحقيق نجاعة وعدالة المنظومة التربوية. غير أنه لم يتم وضع وتطبيق أي نظام للتقييم مبني على النتائج المحققة، حيث يتم الاعتماد بالأساس على الأقدمية عوض المردودية عند الترقية، كما أن الاستفادة من الترقية في الدرجة تتم أحيانا دون اعتبار للكفاءة والاستحقاق. من جهة أخرى، يشهد مؤشر تأطير المفتشين التربويين، باعتبارهم مقيمين رئيسيين للأساتذة، تراجعا بفعل

الارتفاع المهم لأعداد الأساتذة منذ سنة 2017، وبفعل تعدد المهام الموكلة إلى هيئة التفتيش التربوي (توجه نحو استحواذ المهام إدارية على المهام التربوية).

ويعد **الغياب** من العوامل الأساسية التي تؤثر بشكل مباشر سلبيا على الزمن المدرسي للتلاميذ. وفي هذا الصدد، تم تسجيل ارتفاع مهم في عدد التغيبات، حيث بلغ 207.463 يوم غياب خلال السنة الدراسية 2021/2020 مقابل 117.323 سنة 2017/2016. وقد سجلت أعلى مستويات الغياب في السلك الابتدائي متبوعا بالسلك الثانوي الإعدادي ثم السلك الثانوي التأهيلي.

أما على المستوى التنظيمي، فقد تم الوقوف على غياب أي تقييم يتناول الإطار التنظيمي المعتمد من طرف الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية في علاقته بوضعية الأكاديميات كمؤسسات عمومية. كما أنه، وبالرغم من التقدم الذي تم إحرازه على صعيد تفويض سلطات أوسع لفائدة الأكاديميات، لازالت القرارات الاستراتيجية لتدبير الموارد البشرية (التوظيف، الحركة الانتقالية، التحفيز) تتخذ على المستوى المركزي، مما يحد من استقلالية الأكاديميات.

وتجدر الإشارة، أيضا، إلى أن الوزارة المعنية لا تتوفر على **نظام معلوماتي للموارد البشرية** يمكن من الحصول على معطيات موثوقة ومحينة، حيث سجلت اختلافات في مجموعة من المعلومات الصادرة عن الوزارة وتلك التي تتوفر عليها الأكاديميات. كما أن النظام الحالي غير قادر على توفير معطيات مفصلة، حول المنظومة التعليمية وطنيا وجهويا ومحليا، وعلى ربط المعلومات فيما بينها، كتلك المرتبطة بالموارد البشرية والمؤسسات التعليمية والنتائج المدرسية للتلاميذ.

ومن أجل تجاوز هذه النقائص، **أوصى المجلس الأعلى للحسابات** الوزارة المكلفة بقطاع التربية الوطنية بضمان توزيع متوازن وأمثل للأساتذة ما بين الأكاديميات والمديريات الإقليمية والمدارس من خلال وضع معايير موضوعية تهم التوظيف على أساس الحاجيات، وإعادة النظر في نظام الحركة الانتقالية بما يراعي الاستقرار البيداغوجي للمؤسسات التعليمية، وكذا إعطاء استقلالية أكبر للأكاديميات بشأن تدبير مواردها البشرية.

كما **أوصى المجلس** الوزارة بمراجعة آليات التقييم بهدف تجويد التعليم، والتسريع بوضع نظام معلوماتي مندمج يوفر معلومات موثوقة وشاملة تمكن من اتخاذ قرارات ملائمة.

التكوين الأساس والتكوين المستمر لأطر هيئة التدريس:
مسار تكويني بحاجة للتجويد

تعتبر أطر هيئة التدريس الركيزة الأساسية للنهوض بالمنظومة التربوية وتطوير مردوديتها. كما تعتبر مهنة التدريس مهنة قائمة بذاتها تستوجب من مزاولها التوفر على تكوين أساس يضمن اكتسابه تأهيلا تربويا ومهنيا، وتكوينا مستمرا قادرا على الرفع من قدراته كلما دعت الضرورة إلى ذلك. وقد ركزت المحطات الإصلاحية التي عرفتها المنظومة التربوية، منذ الميثاق الوطني إلى غاية اعتماد القانون إطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، على أهمية التكوين، وسعت إلى تحسين جودته من خلال جعله إلزاميا قبل ولوج المهنة، وكذلك بعد تولي مهمة التدريس عن طريق اعتماد تكوين مستمر مدى الحياة المهنية وإدراجه ضمن عناصر تقييم الأداء والترقي المهني.

على مستوى حكامة التكوين، ظلت الوضعية القانونية والتنظيمية الراهنة للمراكز الجهوية لمهن التربية والتكوين يكتنفها الغموض منذ سنة 2012 فيما يتعلق بمسألة التبعية للأكاديميات أو الوزارة مما انعكس سلبا على أداء هذه المراكز بصفة عامة وجودة التكوين بصفة خاصة. إضافة إلى ذلك، في غياب آليات التنسيق بين المراكز الجهوية والأكاديميات الجهوية، أصبح من الصعب تحديد المسؤوليات وإرساء حكامة جيدة للتكوين بقطاع التربية الوطنية، مما لا يساعد هذه المراكز على القيام بأدوارها التكوينية والبحثية كاملة بشكل تعاقدي يضمن جودة التكوين، بشقيه الأساس والمستمر.

أما بخصوص مدة التكوين الأساس، فقد تميزت بعدم الاستقرار طيلة الفترة الممتدة من 2012 إلى 2021، حيث كانت محددة في سنة واحدة ما بين 2012 و2016، ثم تم خفضها إلى أقل من سنة ما بين 2016 و2017، لترتفع مدة التكوين إلى سنتين ابتداء من دجنبر 2018. كما أن المدة الفعلية للتكوين تختلف من مركز لآخر، حيث لا يتلقى المتدربون المنتمون لنفس الفوج نفس عدد ساعات التكوين بمختلف المراكز الجهوية. وأحيانا، لا يتلقى المتدربون، ببعض المراكز، أي تكوين خلال السنة التكوينية الثانية، مما يبرز التباين بين المراكز من حيث الغلاف الزمني الفعلي للتكوين.

وبالنسبة لبرنامج التكوين الأساس، فيتميز بعدم التوازن من حيث الغلاف الزمني المخصص للتكوين النظري والتطبيقي خلال السنة التكوينية الأولى، حيث تبين أن الغلاف الزمني المخصص للتكوين التطبيقي ضيق، مقارنة مع التكوين النظري، بحيث اتجه الغلاف الزمني المخصص له نحو التقليص من فوج لآخر، وأصبحت مدته لا تتجاوز 20% من الغلاف الإجمالي للتكوين بعدما كانت في حدود 60%، الشيء الذي لا يضمن التوازن بين هذين التكوينين. إضافة إلى ذلك، فقد لوحظ أن عددا من المتدربين لا يستفيدون من التداريب الميدانية، مما لا يسمح للأستاذ المتدرب بالاستئناس بالوسط المهني واكتساب الكفايات المهنية التي تؤهله لتحمل مسؤولية القسم.

وفي ما يخص برمجة التداريب الميدانية، فإن أزيد من 91% من المراكز الجهوية تواجه صعوبات عند توزيع المتدربين على المؤسسات التعليمية التطبيقية خلال السنة التكوينية

الأولى، ومن أهمها ضعف انخراط هذه المؤسسات ورفض استقبال المتدربين، في بعض الأحيان، من طرف الأساتذة المستقبلين ومديري المؤسسات التعليمية، إضافة إلى البعد الجغرافي. كما تجدر الإشارة إلى ضعف التأطير التربوي للمتدربين في وضعية التحمل الكلي للقسم، والذي يتجلى في ضعف المصاحبة والمواكبة.

وتختتم عملية تكوين أطر هيئة التدريس باجتياز امتحان التأهيل المهني عند نهاية السنة التكوينية الثانية، والذي نصت عليه القرارات ومختلف المذكرات المنظمة للتكوين وأشارت إليه كذلك، إلا أنه تم الوقوف على وجود تأخر في التأهيل المهني لأطر هيئة التدريس، بحيث أن 83% من المتدربين التابعين للأفواج ما بين دورة نونبر 2016 ودجنبر 2018 يمارسون مهنة التدريس دون أن يؤهلوا مهنيا.

وعلى مستوى التكوين المستمر، حظي هذا الأخير، منذ الميثاق الوطني، بعناية خاصة من أجل الرفع من قدرات أطر هيئة التدريس، وذلك من خلال اتخاذ مجموعة من التدابير لتطويره، إلا أن تنزيلها واجهته عدة إكراهات وجعل النتائج المحققة لا ترقى إلى حجم التطلعات، وذلك بسبب التأخر في اعتماد الاستراتيجية الوطنية للتكوين المستمر والشروع في تنزيلها، كما أن التكوينات التي استفاد منها أطر هيئة التدريس، قبل اعتماد هذه الاستراتيجية، كانت لا تنبني على تحديد دقيق لحاجيات التكوين.

إجمالا، وعلى الرغم من المجهودات المبذولة، فإن منظومة التكوين، في وضعها الحالي، لا تضمن اكتساب أطر هيئة التدريس تأهيلا تربويا ومهنيا، يكفل لهم التوفر على الكفايات والمؤهلات اللازمة لممارسة مهنة التدريس باعتبارها عاملا حاسما للارتقاء بجودة التربية والتكوين.

ولمعالجة مختلف النقائص المشار إليها أعلاه، **أوصى المجلس الأعلى للحسابات** الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية بالعمل على تأكيد وضعية المراكز الجهوية باعتبارها مؤسسات مستقلة لتتمكن من القيام بمهام التكوين الأساس والتكوين المستمر والبحث التربوي لفائدة الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين. **كما أوصى المجلس**، من جهة، بالعمل على تجويد المسار التكويني لهيئة التدريس عبر تشجيع الإقبال على مسالك مهن التربية والتكوين بهدف استقطاب أساتذة مؤهلين لتولي مهمة التدريس، ومن جهة أخرى، بضمان احترام وتوحيد مسار التكوين المخصص للمتدربين والعمل على الرفع من التأطير التربوي للمتدربين. **بالإضافة إلى ذلك، حث المجلس، أيضا**، على الأخذ بعين الاعتبار الحاجيات الحقيقية للتكوين المستمر لتشجيع الإقبال عليه، وإدراجه ضمن عناصر تقييم الأداء والترقي المهني.

النقل المدرسي في الوسط القروي:
تسجيل مجهودات مهمة وضرورة إرساء نموذج مستدام للتدبير كفيل بالاستجابة لانتظارات المرتفقين

أنجزت المجالس الجهوية للحسابات لجهات الشرق، وطنجة – تطوان – الحسيمة، وفاس – مكناس، وسوس – ماسة، مهمات رقابية حول النقل المدرسي في الوسط القروي، شملت نفوذ 273 جماعة، انصبت أساسا حول حكامة المرفق وكيفية تدبيره والمؤشرات ذات الصلة.

فعلى مستوى الحكامة، يتميز تدبير مرفق النقل المدرسي في الوسط القروي بتدخل عدة أطراف، في مقدمتها الجماعات والجمعيات، بالإضافة إلى الجهات والعمالات والأقاليم، والمديريات الإقليمية لوزارة التربية الوطنية والتكوين المهني، والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية. وتبقى طبيعة وحدود تدخلات هذه الأطراف غير منسجمة ومحدودة التنسيق. كما يحول هذا الوضع، دون الاستفادة المُثلى من مزايا تعدد مصادر التمويل، والذي يستلزم اعتماد إطار مؤسساتي يضمن الالتقائية والتنسيق المُحكم بين مختلف المتدخلين، ويحقق بالتالي شروط النجاعة والفعالية في تدبير هذا المرفق.

بالإضافة إلى ذلك، يساهم غياب التنسيق في عدم تحديد الحاجيات من حافلات النقل المدرسي بالدقة الكافية، إذ تقتصر هذه العملية على الطلبات التي تقدمها بعض الجماعات؛ في حين لا تضطلع العمالات والأقاليم بالدور المنوط بها، والمتمثل على الخصوص في تشخيص الخصاص من حافلات النقل المدرسي، أو على الأقل التنسيق بين مختلف المتدخلين على مستوى تراب العمالة أو الإقليم. وقد كان من نتائج ذلك، على سبيل الذكر، اكتظاظ الحافلات بالمتمدرسين وتعدد الرحلات اليومية على نفس المسارات على مستوى عدة جماعات، فيما تتوفر جماعات أخرى على حافلات غير مستغلة.

وتتولى جمعيات تدبير هذا المرفق بموجب اتفاقيات للشراكة والتعاون أبرمتها مع بعض الجماعات، دون لجوء هذه الأخيرة إلى طلبات العروض، وكذا إسناد هذا التدبير لجمعيات "غير مؤهلة" أو لا يندرج النقل المدرسي ضمن أنشطتها المرخصة بمقتضى أنظمتها الأساسية، إضافة إلى غياب دليل للمساطر ودفتر للتحملات يؤطر عمليات الإسناد، وعدم دقة محدودية بنود الاتفاقيات خاصة فيما يتعلق بالجوانب المالية. كما تم الوقوف على محدودية القدرات التدبيرية لهذه الجمعيات وحاجتها إلى مزيد من التأهيل والتأطير، فضلا عن ضرورة تفعيل المراقبة والتتبع لتنفيذ الاتفاقيات المبرمة.

وهكذا، فإن تلبية الحاجيات المتزايدة للمتمدرسين بالوسط القروي، يبقى رهينا بتظافر جهود المتدخلين المعنيين للبحث عن مصادر تمويل مبتكرة ودائمة من أجل تعزيز الأسطول وصيانته وتجديده. كما يبدو ضروريا تبسيط بعض المساطر الإدارية، لا سيما المرتبطة بالإعفاء من رسوم الجمارك وتحويل الملكية والتسجيل، والترخيص بالاستغلال بالنسبة للحافلات التي تتوصل بها الجمعيات كهبات من الخارج.

وتأسيسا على ما سبق، **أوصت المجالس الجهوية للحسابات** بالحرص على قيام العمالات والأقاليم، باعتبارها صاحبة الاختصاص، بمهامها في ميدان النقل المدرسي، ولاسيما

الإشراف على هذا المرفق والتنسيق بين مختلف المتدخلين في تدبيره. كما **أوصت** بتحديد الحاجيات من حافلات النقل المدرسي على صعيد كل عمالة أو إقليم، وترشيد عمليات اقتنائها.

أما على مستوى تسيير المرفق، فيتم في عدة حالات نقل التلاميذ في ظروف غير ملائمة، بسبب تجاوز الحمولات المفترضة للحافلات، مع ما يترتب عن ذلك من وضعيات غير مريحة. ولا تتوفر بعض الحافلات على شروط الراحة والسلامة، كما أن جل الحافلات المستعملة غير مناسبة للتلاميذ ذوي الإعاقة الحركية، إذ لم يتم تزويدها بالولوجيات وفق المعايير المعمول بها.

من جانب آخر، لا يتم إخضاع جل حافلات النقل المدرسي للمراقبة التقنية الدورية، كما أن تلك التي تفوق سعتها 25 مقعدا غير مزودة بأجهزة للإطفاء سارية الصلاحية. فضلا عن ذلك، لا تتوفر بعض الحافلات على صندوق الإسعافات الأولية والعاجلة، وحتى في حال وجوده فهو لا يحتوي على المواد الصيدلية التي تمكن من القيام بالعلاجات الأولية. كما لا يتم، إلا في حالات قليلة، احترام مقتضيات دفتر التحملات المتعلق بالنقل المدرسي لحساب الغير، لا سيما ما يرتبط بمسطرتي تقديم التصريح بالقيام بهذا النقل وتسليم أوراق السير.

وبخصوص سائقي الحافلات، فإن أغلب الجمعيات المدبرة للنقل المدرسي لا تُبرم عقود الشغل معهم، ولا يستفيد جلهم من التأمين ضد حوادث الشغل والأمراض المهنية. كما لا يتوفر بعض السائقين الذين تستعين بهم الجمعيات، على جميع الوثائق المطلوبة مثل رخصة السياقة من صنف "د"، وبطاقة السائق المهني، وشهادة الفحص الطبي. وقد لوحظ أن عددا مهما من السائقين (مثلا حوالي النصف بجهة الشرق) يشتغلون لموسم واحد فقط ثم يغادرون طواعية، وتواجه الجمعيات صعوبات في إيجاد سائقين بدلاء تتوفر فيهم الشروط المطلوبة، مما يؤثر على استمرارية خدمة النقل المدرسي.

وعلى المستوى المالي، فإن الجمعيات المتدخلة في تدبير النقل المدرسي بالوسط القروي تعاني من محدودية مواردها المالية التي لا تغطي مصاريفها الاعتيادية، مما ينتج عنه عجز هيكلي شبه دائم ومتفاقم من سنة لأخرى، لذلك، ومن أجل ضمان استمرار خدمة النقل المدرسي، تضطر الجماعات إلى تحمل نفقات إضافية. وفي هذا الصدد، فإن وفاء الأطراف المتعاقدة بالتزاماتها وتعبئة موارد مالية إضافية يعتبر من الشروط الأساسية لاستدامة خدمات النقل المدرسي بصيغتها الحالية. كما أن المراقبة الفعالة لمالية الجمعيات المدبرة للنقل المدرسي من شأنها تذليل بعض الصعوبات، علما أن أغلب هذه الجمعيات لا تمسك محاسبتها وفق مخطط محاسبة الجمعيات معززة بالوثائق المحاسبية المثبتة، وهو ما يعيق إجراء مراقبة فعالة للتدبير المالي، خاصة في ظل عدم الفصل بين العمليات المالية المتعلقة بمختلف الخدمات، إذ أن بعض الجمعيات تنشط في مجالات أخرى بالموازاة مع تسيير حافلات النقل المدرسي.

وبالنسبة لبعض المؤشرات ذات الصلة، فقد عرف عدد حافلات النقل المدرسي تطورا مستمرا خلال الفترة 2017-2020، في حين أن نسبة الهدر المدرسي اتسمت بالتذبذب من سنة إلى أخرى، ولو بدرجات متفاوتة حسب الأسلاك التعليمية ومن عمالة أو إقليم إلى آخر. وينطبق الأمر ذاته على مؤشري عدد غير المسجلين بالمدارس والمنقطعين عن الدراسة، حيث سُجل شبه استقرار هذين المؤشرين خلال نفس الفترة رغم تطور عدد

الأسطول. وفي هذا الإطار، يجب التركيز على ضرورة اعتماد لوحة قيادة لمرفق النقل المدرسي تتيح تقييمه وفق منهج علمي يبين العلاقة السببية بين خدمة النقل المدرسي ومؤشرات التمدرس بصفة خاصة، ونتائج العملية التعليمية بصفة عامة.

وتبعا لذلك، **أوصت المجالس الجهوية للحسابات** بالعمل على تجويد عرض النقل المدرسي بتوفير حافلات مستوفية للخصائص التقنية المُحددة في القوانين الجاري بها العمل، وكذا بالحرص على تشغيل السائقين المؤهلين (بواسطة عقود عمل) المتوفرين على رخصة السياقة من صنف "د"، وبطاقة السائق المهني وشهادة الفحص الطبي، واكتتاب التأمين ضد حوادث الشغل والأمراض المهنية والتغطية الصحية لفائدتهم. كما **دعت هذه المجالس** إلى العمل على تقوية القدرات التدبيرية للجمعيات المعنية، وبالخصوص في المجالات المتعلقة بإعداد وتنفيذ الميزانية، ومسك المحاسبة، وتسيير أسطول الحافلات، فضلا عن البحث عن حلول بديلة لضمان استمرارية خدمة النقل المدرسي (تمويلات مبتكرة، حافلات احتياطية، ...). **وأوصت** أيضا باعتماد لوحة قيادة لتتبع وتقييم أداء المرفق بناء على مؤشرات كمية وكيفية لقياس الفعالية والجودة.

التعليم عن بعد:
أهمية استثمار هذا النمط الجديد وتوفير مقومات نجاحه

عرفت بلادنا تجارب متنوعة لنمط التعليم عن بعد، غير أنها بقيت محدودة الأثر والإشعاع. وفضلا عن ذلك، فإن النصوص والوثائق المحددة لمكانة التعليم عن بعد داخل المنظومة التعليمية (الميثاق الوطني للتربية والتكوين 2000 الرؤية الاستراتيجية 2015-2030، القانون الإطار 2019....) مازلت بحاجة لمزيد من الوضوح والنضج، خاصة حول آليات وشروط وأفق تطبيق هذا النمط. وقد شكلت الأزمة الصحية "كوفيد 19" عاملا حاسما في تنزيل التعليم عن بعد وأدت إلى تجاوز حالة التردد وعدم الوضوح التي كانت سائدة. غير أنه، وبالرغم من هذا التطور الإيجابي، فإن إدماج هذا النمط في المنظومة التعليمية باعتباره، عنصرا مكملا للتعليم الحضوري وبصرف النظر عن سياق أزمة "كوفيد 19"، لا يبدو أمرا واردا في الوقت الراهن.

وفيما يخص **العرض المدرسي**، وأمام الطابع الفجائي للجائحة وما ترتب عنها من حجر صحي، قامت وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة بمجهودات كبيرة من أجل ضمان الاستمرارية البيداغوجية، وذلك عن طريق تقديم عرض تربوي يتناسب مع تصريف الدروس عن بعد. فقد بادرت الوزارة إلى إنتاج الموارد الرقمية المناسبة والتي لم تكن متوفرة، وإعداد المنصات الرقمية والأقسام الافتراضية الضرورية لهذا الغرض، أما تلاميذ المناطق النائية، فقد استفادوا من كراسات التعليم الذاتي لتعويض ضعف الربط بشبكة الأنترنيت. غير أن المجهود الأكبر لقطاع التعليم انصب على إنتاج الموارد الرقمية وتوفير القنوات اللازمة لتصريفها، كما أن أغلب الأنشطة المرتبطة بنمط التعليم عن بعد خلال فترة الجائحة تمت خارج الإطار الرسمي، إذ التجأ الأساتذة إلى وسائط اجتماعية أخرى لتصريف الدروس رغم أنها لا تخضع لأي مراقبة أو تتبع أو تأطير من طرف القطاع.

وعلى مستوى تحقيق **مبادئ الإنصاف وتكافؤ الفرص والجودة**، فلم يستفد حوالي ربع التلاميذ من نمط التعليم عن بعد خلال فترة الجائحة، مع تسجيل وضعية أكثر حدة بالنسبة لتلاميذ العالم القروي. فضلا عن ذلك، برزت تفاوتات مهمة بين القطاع العام والقطاع الخصوصي مع ضعف في الأخذ بعين الاعتبار لخصوصيات تلاميذ التعليم الأولي وذوي الاحتياجات الخاصة. وتم الوقوف أيضا على عدم القدرة على إتمام المقررات الدراسية وافتقار شرائح مهمة من الأساتذة إلى تكوين مناسب حول أساسيات نمط التعليم عن بعد.

وعلى صعيد آخر، رغم أن الوزارة أجرت عملية تقييم لنمط التعليم عن بعد خلال الجائحة، فلم يتم، في إطار هذه العملية إجراء أي تقييم لمستوى التلاميذ بعد استفادتهم المفترضة من الدعم التربوي والذي من شأنه التأكد من فعالية الإجراء ووجاهة الخيار.

وفيما يتعلق **بالحكامة والتدبير**، فقد لوحظ غياب خطة جاهزة للاستمرارية البيداغوجية مما أثر على القرارات والتدابير المتخذة وقت الجائحة.

وهكذا، على الرغم من المجهودات المبذولة من طرف الوزارة، فإن العرض المدرسي الذي تم إعداده لتنفيذ خطة الاستمرارية البيداغوجية عن طريق التعليم عن بعد، لم تتم الاستفادة منه بالشكل المطلوب من طرف المستفيدين المستهدَفين.

كما قام المجلس الأعلى للحسابات بمهمة تقييم لنمط التعليم عن بعد على مستوى **قطاع التعليم العالي**.

فعلى المستوى القانوني، سجل تأخر في اعتماد التعليم عن بعد، بحيث لم تتم الإشارة إلى إمكانية إعطاء دروس عن بعد إلا في سنة 2014 مع صدور القرارات بمثابة دفاتر الضوابط البيداغوجية الوطنية. غير أن هذه الوسيلة ظلت جزئية لأنها لم تكن تتيح إمكانية تدريس أي شعبة بشكل تام عن بعد. واقتصرت على إعطاء إمكانية التدريس عن بعد لجزء فقط من الوحدة. علاوة على ذلك، فإن القانون الإطار رقم 51.17 المتعلق بنظام التربية والتكوين والبحث العلمي، الذي يتضمن مقتضيات تخص التعليم العالي عن بعد، لم يدخل حيز التنفيذ إلا خلال شهر غشت 2019، كما أن المرسوم رقم 2.20.474 المتعلق بالتعليم العالي عن بعد لم يصدر إلا في شتنبر 2021.

بالإضافة إلى ذلك، فإن أزيد من 48% من الأطر التدريسية، الذين أجابوا على الاستبيان المرتبط بمهمة المراقبة، لا يتوفرون على خبرة في كيفية استعمال أدوات ومنصات التعلم الإلكتروني الرقمية، مما صعب عملية إنتاج محتويات بيداغوجية رقمية.

أما خلال جائحة كوفيد 19، فقد عملت الوزارة والجامعات على تأمين استمرارية التكوين من خلال عدة إجراءات همت بشكل أساسي تحسين البنية التحتية وتوفير التجهيزات الخاصة بالتعليم عن بعد، وكذا مواكبة أطر التدريس بتنظيم دورات تدريبية وتقديم المساعدة التقنية من أجل إنتاج ونشر المحتويات الرقمية.

بالرغم من ذلك، ظل معدل تغطية التكوين عن بعد منخفضًا، سواء بالنسبة لأطر التدريس أو المكونين، مع تباينات مهمة بين الجامعات. فعلى سبيل المثال، برسم السنة الجامعية 2020-2021، لم يتجاوز معدل تكوين الأساتذة في مجال التعليم العالي عن بعد 23%

على مستوى جامعة السلطان مولاي سليمان ببني ملال، في حين أنه بلغ 67% على مستوى جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس.

وبالموازاة مع ذلك، يعتبر غياب شبكة الإنترنت وسوء جودة الربط بها من أهم المعيقات التي حالت دون الولوج إلى الدروس عن بعد، خاصة بالنسبة للطلبة المتواجدين بالعالم القروي.

كما لوحظ نقص في الأدوات اللازمة لتتبع الدروس عن بعد (46% فقط من الطلاب صرحوا بتوفرهم على جهاز كمبيوتر أو لوحة إلكترونية) وهيمنة المحتويات الرقمية التقليدية غير التفاعلية على حساب المحتويات التفاعلية التي يتم إنتاجها عبر تقنية التناظر المرئي. وأخيرا، لم يستفد جزء كبير من الطلبة من الدروس التطبيقية والأعمال التوجيهية عن بُعد، والتي تستلزم آليات تكنولوجية من أجل تطبيق المواد التربوية المدرسة.

وفي إطار تطوير التعليم العالي عن بعد، أطلقت الوزارة المكلفة بالتعليم العالي، خلال الفترة الممتدة من 2021 إلى 2023، مشروعين يتعلق الأول بتعميم استخدام تقنيات المعلوميات في مجال التعليم العالي، والثاني بتعزيز النظام المعلوماتي الشامل والمندمج. غير أن بعض الإجراءات الأساسية المتوقعة خلال سنة 2021، شهدت تأخرا في إنجازها. كما أنه لم يتم تخصيص الموارد المالية المبرمجة برسم سنتي 2021 و2022 لتنفيذ المشروعين. ومن شأن هذه العوامل أن تعيق تحقيق الأهداف المتوخاة من المشروعين وتأخر أكثر في تطوير التعليم العالي عن بعد.

اعتبارا لما سبق، ولمعالجة النقائص التي تم الوقوف عليها، **أوصى المجلس الأعلى للحسابات** وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، بالعمل على إدماج أكبر لنمط التعليم عن بعد في المنظومة التعليمية الوطنية، وكذا بالحرص على التحديد الدقيق لشروط ودواعي اللجوء لنمط التعليم عن بعد في الأوقات العادية وخاصة في العالم القروي. كما **أوصى المجلس** بضرورة تتبع وتقييم نتائج كل المبادرات التي قام بها القطاع الوصي من أجل التوفر على مخطط للاستمرارية البيداغوجية يكون جاهزا لمواجهة الأزمات المحتملة.

وبالنسبة للتعليم العالي، **أوصى المجلس** الوزارة المعنية باعتماد إطار قانوني مناسب يمكن من وضع تعريف دقيق للتعليم العالي عن بعد وأهدافه ويحدد إطاره التنظيمي والتدبيري وحكامته، وكذا آليات المراقبة والتتبع. كما **أوصى المجلس** الوزارة بتأهيل التجهيزات الجامعية المخصصة للتعليم العالي عن بعد، وتطوير ووضع برامج ملائمة تهدف إلى تعميم التجهيزات اللازمة والرفع من نسبة وجودة ربط الطلبة بشبكة الأنترنيت.

التكوين المهني الفلاحي:
آلية مهمة في حاجة إلى التطوير للاستجابة لحاجيات الفلاحة التقليدية والعصرية

اعتمد المغرب منظومة للتكوين المهني الفلاحي من أجل تلبية المتطلبات والاحتياجات النوعية والكمية لسوق الشغل ودمج اليد العاملة القروية والرفع من مستواها، بما يُحقق تنمية هذا القطاع وتطوير القدرة التنافسية للمقاولات الفلاحية ووحدات الإنتاج. وقد عرفت منظومة التكوين العديد من الإصلاحات التي تروم تطويرها لمواجهة التحديات الرئيسية التي تُعيق مواكبة تحولات القطاع الفلاحي.

وتتكون منظومة التكوين المهني الفلاحي من سبع (07) ثانويات فلاحية تُوفر تعليما تقنيا وأربع وخمسين (54) مؤسسة للتكوين الفلاحي. وتُتيح هذه المؤسسات التكوين في ثمانية عشر (18) مسلكا لتكوين التقنيين المتخصصين وستة (06) مسالك لتكوين التقنيين واثني عشر (12) مسلكا لتكوين العمال المُؤهَّلين، بالإضافة إلى التكوين بالتدرج في عشرين (20) حرفة. كما يُمكِّن التعليم التقني من منح شهادة البكالوريا في شعبة العلوم التجريبية مسلك العلوم الزراعية أو البكالوريا المهنية تخصص "تسيير الضيعة الفلاحية".

مَكَّنت هذه المنظومة، خلال الفترة 2011-2020، من تكوين ما يُناهز 2.000 خريج للتكوين المهني بالتناوب (تقني متخصص وتقني وعامل مؤهل) و3.300 خريج للتكوين المهني بالتدرج و192 تلميذاً حاصلاً على شهادة البكالوريا، كمعدل سنوي.

فعلى مستوى الاستراتيجية والحكامة، تحتاج القيادة الاستراتيجية وحكامة منظومة التكوين المهني الفلاحي لمزيد من الدعم والتعزيز. حيث اقتصر تنزيل الاستراتيجية الوطنية للتكوين والبحث الفلاحيين، التي تم اعتمادها انطلاقا من سنة 2013، على التكوين والبحث الفلاحيين اللذين توفرهما المصالح التابعة للوزارة المكلفة بقطاع الفلاحة، دون أن يشمل ما يُقدمه باقي المتدخلين العموميين والخواص في هذا المجال وهو ما نتج عنه ضُعف انخراطهم في تنفيذ هذه الاستراتيجية. كما أن عدم إحداث لجنة القيادة ونظام للتتبع والتقييم مخصص لتتبع تنفيذ الاستراتيجية حال دون الوقوف على مدى تقدم مشاريعها وتحديد الصعوبات التي تعترض تنفيذها، من أجل اقتراح الحلول المناسبة بالتشاور مع فاعلي وشركاء منظومة التكوين المهني الفلاحي. من جهة أخرى، تم تسجيل الاستغلال المحدود للمخططات التوجيهية للتكوين المهني الفلاحي المُعَدَّة من طرف الوزارة من أجل التخطيط لعرض التكوين والبُنى التحتية والموارد اللازمة من طرف المؤسسات، وذلك بالنظر لصعوبة تطبيق مضامينها. إضافة لذلك، فإن الإنجازات المرتبطة بعقد البرنامج الخاص المبرم بين قطاع الفلاحة وقطاع التكوين المهني تظل متواضعة بالنظر للتوقعات المسطرة، ويرجع ذلك أساسا إلى عدم تناسب أهداف عقد البرنامج والقدرات التنفيذية للوزارة، وكذا ضعف تعبئة الموارد المالية والبشرية بالنظر إلى مستوى الطموحات المحددة في هذا العقد.

أدت هذه العوامل إلى ضعف في حصيلة تنفيذ هذه الاستراتيجية، إذ لم يتم إنجاز تسعة (09) مشاريع من بين أربعة عشر (14) مشروعا يخص التكوين المهني الفلاحي، في حين تم إنجاز الخمسة (05) مشاريع المتبقية بصفة جزئية. كما أن الأهداف المسطرة بالنسبة لجميع المؤشرات لم يتم تحقيقها خلال سنة 2020.

إضافة إلى ذلك، ساهم عدم توضيح مهام وطريقة اشتغال الأقطاب الجهوية متعددة المراكز، وضعف انخراط المديريات الجهوية للفلاحة في القيام بمهام قيادة وتنسيق وتتبع برامج التعليم التقني والتكوين المهني الفلاحي على المستوى الجهوي، وضعف إشراك الهيئات البيمهنية للفلاحة في عملية التكوين المهني الفلاحي وعدم تفعيل مجالس الإتقان على مستوى مؤسسات التكوين، في بروز عدة نقائص على مستوى حكامة هذه المنظومة.

وفي هذا الإطار، أوصى المجلس قطاع الفلاحة بضمان التموقع الاستراتيجي لمؤسسات التكوين التقني والمهني الفلاحي في إطار رؤية وطنية شمولية للتكوين المهني تأخذ بعين الاعتبار تقييم نتائج تنفيذ الاستراتيجيات السابقة. **كما أوصى** بإشراك جميع الفاعلين المعنيين في مراحل إعداد وتنفيذ الاستراتيجيات التي تضعها الوزارة في ميدان التكوين الفلاحي، خاصة قطاع التكوين المهني والفدراليات البيمهنية، مع الحرص على الأخذ القدرات التنفيذية للوزارة بعين الاعتبار.

هذا، ويرى المجلس ضرورة تعزيز إشراك المديريات الجهوية للفلاحة في عملية التكوين المهني الفلاحي لمزيد من اللاتمركز الإداري في اتخاذ القرار، مع توضيح النظام المؤسسي للأقطاب الجهوية متعددة المراكز ومواكبة وتتبع النتائج المحصل عليها.

وبالنسبة للتعليم التقني الفلاحي، فيظل هذا النوع من التكوين في حاجة إلى إصلاح شمولي بالنظر إلى الانخفاض الملحوظ في عدد التلاميذ المسجلين لنيل شهادة الباكالوريا في العلوم الزراعية، ولكونه نشاطا ثانويا داخل منظومة التكوين المهني الفلاحي. إضافة إلى أن الباكالوريا المهنية تعرف مجموعة من الإكراهات، من بينها غياب رؤية واضحة ومشتركة بين جميع الأطراف بشأن النموذج المنشود منها والغاية من المسار المهني المستهدف، حيث أن الهدف المتمثل في إعداد "تقنيين" جاهزين للعمل في الضيعات الفلاحية لم يتحقق.

لذلك، أوصى المجلس قطاع الفلاحة بإجراء تقييم لحصيلة إنجازات التعليم التقني الفلاحي (بكالوريا علوم زراعية وبكالوريا مهنية) بالتنسيق مع الوزارة المكلفة بالتربية الوطنية، وذلك بهدف تحسين نجاعته.

أما فيما يخص أنشطة التكوين المهني الفلاحي، فهي تعاني من مجموعة من الاكراهات يمكن أن تشكل مخاطر على جودة التكوين. فعلى سبيل المثال، يتم إحداث مسالك جديدة للتكوين دون القيام بدراسات الجدوى ودون أخذ خصائص كل جهة ترابية بعين الاعتبار. كما أن اعتماد المقاربة المبنية على الكفاءات كمقاربة تربوية جديدة للتكوين لا يستند إلى أي نص قانوني، مما أدى إلى عدة صعوبات في توفير التكوين في إطار المقاربة الجديدة، ولا سيما من حيث انخراط الأطر الإدارية والتربوية في اعتماد أدوات التدريس والتسيير المطلوبة. إضافة إلى ذلك، وبالرغم من مرور 18 سنة على اعتماد هذه المقاربة في نظام التكوين المهني الفلاحي، لم يتم إجراء أي تقييم لها من أجل مقارنتها مع المقاربة السابقة المبنية على الأهداف.

أما بالنسبة للتكوين بالتدرج لفائدة بنات وأبناء الفلاحين، فقد انخفضت وتيرة هذا التكوين بشكل ملحوظ منذ سنة 2016، حيث لم يتجاوز المتوسط السنوي لعدد المكونين 3.960 متدربا. ويطرح التكوين بالتدرج بعض المشاكل فيما يتعلق باحترام متدربي هذا التكوين للنظام الداخلي للمؤسسة ولضوابط التعايش مع متدربي التكوين المهني بالتناوب في نفس

الفضاء، بالنظر لفوارق السن والمستوى التعليمي بين هاتين الفئتين، فضلا عن صعوبات تهم البحث عن المتدربين بالتدرج في بعض المناطق.

ويظل الانخفاض المستمر في أعداد المكونين والأطر الإدارية والتقنية نتيجة التقاعد وضعف التوظيف من أهم الإكراهات التي تواجه منظومة التكوين المهني الفلاحي. ويُظهر تحليل بيانات هذه المنظومة، خلال الفترة 2010-2021، أن عدد المكوّنين انخفض بنسبة 14%، حيث انتقل من 306 مكوّنا سنة 2010 إلى 262 مكوّنا سنة 2021. كما سُجِّل تباين كبير بين المؤسسات من حيث عدد المكوّنين القارين بحيث لا تتوفر سبع (07) مؤسسات على أي مكوّن قَار. إضافة لما سبق، فإن 103 مُكوِّنا سيحالون على التقاعد بحلول سنة 2026، أي ما يمثل 39% من العدد الإجمالي خلال سنة 2021. وسجل ايضا تفاوت بين وتيرتي التوظيف والتقاعد، بحيث تتم إحالة 17 مُكوِّنا كمعدل سنوي على التقاعد، في حين لا يتجاوز مُعدل التوظيف السنوي 4 مُكوِّنين. وهو ما يؤثر على معدل التأطير البيداغوجي الذي يعرف انخفاضا مستمرا. وبالإضافة إلى ذلك، تعرف المنظومة نقصا في الأطر الإدارية والتقنية، مع وجود بعض التباين حسب نوعية المؤسسات.

ويزيد من حدة هذه الاكراهات عدم تحديد المعايير التربوية الخاصة بتوظيف المكوّنين، بحيث يتم التوظيف دون الرجوع إلى معايير تربوية محددة، بل من خلال المباريات المفتوحة لتوظيف المهندسين والتقنيين التي تنظمها الوزارة. ومن شأن غياب معايير تربوية في انتقاء المكوّنين، إلى جانب عدم وجود خطة لتكوينهم، وعدم وجود نظام أساسي خاص بالمكوّنين يحدد طبيعة الأنشطة التي يتعين الاضطلاع بها وفق مستوى تكوين المكوّن، أن يشكل عائقا أمام تقييم مدى كفاية كفاءات المكونين وأن يؤثر سلبا على جودة أنشطة التكوين المنفذة.

وبالنظر لما سبق، أوصى المجلس قطاع الفلاحة بإعداد دراسات الجدوى قبل إحداث مؤسسات ومسالك تكوين جديدة مع مراعاة خصوصيات كل جهة وذلك بالتشاور مع القطاع المكلف بالتكوين المهني.

كما أوصى بإجراء تقييم، بالتنسيق مع قطاع التكوين المهني، للتكوين وفقا للمقاربة المبنية على الكفاءات وظروف تنفيذه والحرص على اتخاذ التدابير اللازمة لتجاوز الإكراهات التي تعيق تعميمه.

هذا، ويرى المجلس ضرورة تعزيز التكوين بالتدرج المهني الموجه لفائدة بنات وأبناء الفلاحين من خلال زيادة عدد المتدربين وتوسيع عرض التكوين مع تبني التقييم الدوري لجودة التكوين. وكذا ضرورة تعزيز عدد المكوّنين الدائمين والأطر الإدارية والتقنية على مستوى مؤسسات التكوين المهني الفلاحي بما يتماشى مع عرض التكوين المقدم.

تقييم منظومة التعليم العتيق:
دور مهم للمنظومة في حماية الثوابت الدينية والحاجة للارتقاء بها أكثر

تساهم مؤسسات التعليم العتيق، في تحصين المجتمع المغربي، والحفاظ على ثوابته الدينية وهويته التاريخية والحضارية، وذلك، من خلال إرساء نظام تعليمي يتسم بالوسطية والاعتدال والتسامح واحترام الآخر.

ويتم تدبير برامج التعليم العتيق العمومي من طرف وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، التي تشرف أيضا على المؤسسات الخاصة للتعليم العتيق. وقد بلغ عدد مدارس التعليم العتيق، وفق احصائيات سنة 2021، ما مجموعه 294 مدرسة، فيما بلغ عدد الكتاتيب القرآنية التقليدية ومراكز تحفيظ القرآن الكريم، التي تشرف عليها المجالس العلمية المحلية، حوالي 12.943 كتابا. وبلغ عدد المتمدرسين في مدارس التعليم العتيق 36.661 متمدرسا خلال نفس السنة، كما بلغ عدد المتمدرسين بالكتاتيب القرآنية 419.855 متمدرسا.

ويعتمد تمويل تسيير منظومة التعليم العتيق على ثلاثة مصادر أساسية، وهي الميزانية العامة للوزارة، والحساب الخصوصي لتسيير برنامج محو الأمية بالمساجد وتأهيل التعليم العتيق، وميزانية تسيير الأوقاف العامة. وقد بلغ متوسط اعتمادات التسيير المفتوحة خلال الفترة الممتدة من سنة 2014 إلى سنة 2021، حوالي 253 مليون درهم في السنة. تم رصد 90% من مجموع مبالغها، لتعويض العاملين في مؤسسات التعليم العتيق ومنح التلاميذ. كما رصدت خلال نفس الفترة اعتمادات للاستثمار بلغت في المتوسط 70 مليون درهم في السنة.

على مستوى التخطيط التربوي لمنظومة التعليم العتيق، سجل المجلس أن وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية قامت بإعداد استراتيجية تربوية للتعليم العتيق سنة 2006، غير أن الأهداف والتدابير المحددة لم يتم ربطها بالتكلفة المالية التقديرية ولا بالموارد البشرية الضرورية لتحقيقها كما أنه لم يتم ربطها بإطار زمني محدد. علاوة على ذلك، فإن هذه الاستراتيجية لم تتضمن أهدافا وتدابير خاصة بتأهيل الكتاتيب القرآنية والمراكز القرآنية لضمان التقائية أهدافها مع منظومة التعليم العتيق، بصفتها رافدا أساسيا لهذه الأخيرة، لاسيما عن طريق عقد شراكات مع المجالس العلمية المحلية.

وفي ما يخص التنسيق، يستلزم تأهيل منظومة التعليم العتيق انخراط مختلف الفاعلين والشركاء الأساسيين بهدف ضمان التكامل والانسجام مع المنظومة الوطنية للتربية والتكوين، لاسيما مع قطاعي التربية الوطنية والتعليم العالي. وتجدر الإشارة، بهذا الصدد، إلى أنه تم إحداث لجنة وطنية للتعليم العتيق سنة 2006، تحت رئاسة وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بالإضافة لممثلي السلطتين الحكوميتين المكلفتين بالتربية الوطنية والتعليم العالي، وتضطلع بمهام تتبع وضعية التعليم العتيق واقتراح التدابير الكفيلة بتطويره والنهوض بمؤسساته، وإبداء الرأي في البرامج المتعلقة به. كما تكلف بمهام تنشيط أعمال اللجان الجهوية للتعليم العتيق وتنسيق وتتبع أنشطتها. غير أن هذه اللجنة، لم تعقد أي اجتماع لها منذ سنة 2013، ولم تعمل على إحداث لجان التنسيق المكونة من ممثلين عن

القطاعات المهتمة بالتربية والتكوين، وذلك رغم التأكيد على ضرورة إحداثها في التوصيات الصادرة عنها قبل 2013.

في هذا الإطار، **أوصى المجلس الأعلى للحسابات** بالعمل على تحيين الإطار الاستراتيجي لتأهيل منظومة التعليم العتيق وفق رؤية مندمجة مبنية على تحديد دقيق للأهداف المتوخاة في هذا القطاع، مع الاعتماد على مؤشرات أداء تتيح إجراء تقييم منتظم لجميع مراحل التخطيط وإنجاز مشاريع التأهيل مع ضرورة تفعيل آليات التنسيق والتعاون والشراكة المنصوص عليها في القانون رقم 13.01 في شأن التعليم العتيق مع جميع الفاعلين الأساسيين، لاسيما قطاعي التربية الوطنية والتعليم العالي، وذلك من أجل تحسين أداء المنظومة التربوية للتعليم العتيق.

وفي ما يتعلق بتدبير الشؤون التربوية وإعداد الخريطة المدرسية، تعتبر هذه الأخيرة أداة أساسية لأجرأة الإصلاحات والمخططات التربوية وتحقيق الأهداف المرسومة، بحيث تمنح نظرة توقعية لتلبية الخدمات التربوية، من خلال تشخيص للواقع ولامتداده المستقبلي، مع الأخذ بعين الاعتبار المعطيات الديمغرافية والتربوية والجغرافية والاقتصادية. وفي هذا الصدد، تم تكليف مديرية التعليم العتيق ومحو الأمية بالمساجد، منذ إحداثها سنة 2004، بإعداد الخريطة المدرسية الوطنية لمؤسسات التعليم العتيق. إلا أن هذه الخريطة تر لم تخرج بعد إلى حيز الوجود.

في نفس السياق، لوحظ بأن المناهج التربوية والبرامج الدراسية المعتمدة لا تأخذ بعين الاعتبار تجانس الفئات العمرية للمتمدرسين، وهو ما يؤثر على جودة التعلمات وعلى اختيار المقاربة البيداغوجية الملائمة. وتجدر الإشارة إلى أن اختلاف الفئات العمرية لتلاميذ التعليم العتيق، يخص أيضا التركيبة العمرية للتلاميذ داخل الفصل الواحد، بحيث تضم بعض الفصول الدراسية، تلاميذ تتراوح أعمارهم بين أقل من 9 سنوات إلى ما فوق 26 سنة، الشيء الذي يصعب معه بسط عملية التدريس في ظل عدم تجانس المتمدرسين.

كما يستلزم تطوير منظومة التعليم العتيق تحسين مردوديتها التربوية، بحيث تعرف نسب النجاح تطورا بطيئا في كافة الأطوار الدراسية، سواء بالنسبة للتلاميذ الذين انخرطوا في هذا النمط من التعليم منذ المستوى الأول أو الثاني أو الثالث ابتدائي. وفي هذا الإطار، تبين بأنه من أصل 2521 تلميذ مسجل بالمستوى الأول ابتدائي، برسم الموسم الدراسي 2016/2015، تمكن 939 منهم فقط من بلوغ المستوى السادس خلال الموسم الدراسي 2021/2020 و240 منهم فقط هم من حصلوا على الشهادة الابتدائية برسم نفس الموسم. نفس الأمر ينطبق على الأفواج المسجلة برسم المواسم الدراسية السابقة.

واعتبارا لما سبق، **أوصى المجلس** الوزارة بالعمل على إعداد خريطة مدرسية وطنية وخرائط جهوية وإقليمية، بشكل يراعي توجهات السياسة التربوية لمنظومة التعليم العتيق والمميزات الخاصة بهذا النمط من التعليم، وذلك من حيث المناهج التربوية والبرامج، والأطوار الدراسية، والفئات العمرية للمتمدرسين.

وعلى مستوى المراقبة والتأطير الإداري والتربوي، بلغ عدد المفتشين التربويين برسم الموسم الدراسي 2020-2021 ما مجموعه 81 مفتشا موزعين على جهات المملكة حسب المواد الدراسية. وفي هذا الصدد، لوحظ غياب المفتشين التربويين في بعض مواد التخصص. أما بالنسبة لعدد المراقبين الإداريين فإنه لا يتناسب مع عدد مؤسسات التعليم

العتيق، بحيث لم يتجاوز عددهم 40 مراقبا إداريا مكلفا بمراقبة 292 مدرسة على الصعيد الوطني. نفس الأمر بالنسبة لعدد مراقبي الكتاتيب القرآنية الذي ناهز 300 مراقبا إداريا مكلفا بمراقبة 12.943 كتابا قرآنيا. علاوة على ذلك، لوحظ غياب منهجية مضبوطة لاستغلال التقارير المنجزة، مما يحول دون إمكانية استخراج المؤشرات المتعلقة بالنتائج والأداء، لاسيما بالنظر للعدد الكبير لهذه التقارير.

في هذا الإطار، **أوصى المجلس** الوزارة بضرورة تعزيز المراقبة والتأطير التربوي من خلال العمل على تغطية جميع مؤسسات التعليم العتيق، واعتماد مفتشين تربويين متخصصين حسب الأطوار الدراسية، وكذا الرفع من جودة الزيارات الصفية في إطار برمجة سنوية. كما أوصى، بالعمل على تجويد تقارير المراقبة الإدارية والتربوية، واستغلال المعطيات والنتائج الواردة فيها، في إطار منهجية مضبوطة تمكن من استخراج المؤشرات المتعلقة بالنتائج والأداء، ورصد الاختلالات الخاصة أو العامة، وكذا استخلاص الدروس الضرورية لتأهيل وتجويد المنظومة التربوية للتعليم العتيق.

وفي ما يخص الامتيازات والمساعدات المقدمة لمؤسسات التعليم العتيق، فقد لاحظ المجلس غياب إطار تعاقدي بين الوزارة والمؤسسات التعليمية يوضح الأهداف والآليات الكفيلة بتأطير استعمال الدعم.

في هذا الإطار، **أوصى المجلس** بتأطير الدعم والامتيازات والمساعدات الممنوحة لمؤسسات التعليم العتيق وللجمعيات المدبرة لها، من خلال إبرام اتفاقيات شراكة معها، وعلى أساس دفاتر تحملات تتضمن أهدافا واضحة وقابلة للقياس وتحدد الالتزامات والواجبات المتعلقة بكل طرف.

وبخصوص تدبير مشاريع بناء وتأهيل المؤسسات التعليمية، قامت الوزارة ببناء 25 مدرسة للتعليم العتيق ما بين سنتي 2008 و2020، صنفتها بالنموذجية، بطاقة استيعابية وصلت إلى 5.394 مقعدا، وداخليات ضمت 5.372 سريرا. وقد بلغ عدد المتمدرسين بها 2.447 تلميذا برسم الموسم الدراسي 2022/2021، أي أقل من 50% من طاقتها الاستيعابية. غير أن اختيار أماكن توطين هذه المدارس النموذجية، لم يعتمد على تشخيص قبلي لحاجيات المناطق المعنية بهذا النوع من التعليم، ومدى قدرتها على استقطاب المتمدرسين، بحيث أن المعيار الأساسي الذي تحكم في قرار بناء معظم المؤسسات المنجزة، هو توفر الوعاء العقاري، لا سيما من خلال مسطرة تحبيس الأراضي من طرف مواطنين لهذا الغرض.

علاوة على ذلك، فإن عدم القيام بدراسات الجدوى، من شأنه أن يؤدي إلى إنشاء مدارس في أماكن لا تتوفر على طلب تربوي كاف (من حيث الروافد المكونة لمنظومة التعليم العتيق، لاسيما الكتاتيب القرآنية ومراكز تحفيظ القرآن الكريم في محيط المدرسة)، أو إنشاؤها في مناطق تتميز بوفرة العرض التربوي. كما تقوم الوزارة بمنح رخص لفتح مؤسسات خاصة في نفس أماكن توطين بعض المدارس النموذجية. هذه الوضعية، ينتج عنها عدم قدرة هذه المؤسسات على الاستغلال الكامل لطاقتها الاستيعابية وتحديد الأطوار والمستويات التي ستدرس بها.

وفي هذا الإطار، **أوصى المجلس** الوزارة بالقيام بدراسات الجدوى قبل الشروع في البت في المشاريع المتعلقة بإنشاء مؤسسات جديدة للتعليم العتيق، بما يتيح التشخيص القبلي

لحاجيات المناطق المعنية، ومدى قدرة المؤسسات المتوقع إنجازها على استقطاب المتمدرسين.

القطاعات الإنتاجية

خطة دعم قطاع السياحة لتجاوز آثار جائحة "كوفيد-19": أهمية مواصلة الجهود لتحقيق أهداف عقد البرنامج 2020-2022

يساهم قطاع السياحة في تنمية الاقتصاد الوطني، حيث قُدِّرت مساهمته بنسبة 7% من الناتج الداخلي الخام سنة 2019، ومَكَّن من توفير 565 ألف فرصة عمل مباشرة، ومن تحقيق مداخيل ناهزت 123,8 مليار درهم خلال نفس السنة. وقد واجه هذا القطاع، على امتداد العقدين الماضيين، عدة أحداث ظرفية أثرت على أدائه، إلاَّ أن الأزمة الصحية الحالية الناجمة عن فيروس كورونا المستجد "كوفيد-19" أدخلت القطاع في وضعية غير مسبوقة بسبب تداعياتها، مما أثر على المنظومة السياحية بأكملها كما هو الحال في جميع أنحاء العالم. ولمواجهة آثار الجائحة على هذا القطاع، اتخذت السلطات العمومية عدة إجراءات وتدابير، لعل أهمها التوقيع على عقد البرنامج بين الدولة والقطاع الخاص، في 6 غشت 2020، يتعلق بدعم وإنعاش قطاع السياحة يغطي الفترة 2020 -2022.

فبخصوص حكامة وتدبير القطاع السياحي، قبل جائحة "كوفيد-19"، كانت السلطات العمومية قد اعتمدت استراتيجية التنمية السياحية "رؤية 2020"، والتي ضُمِّنَت في عقد البرنامج الوطني 2010-2020 الذي حدد مجموعة من الأهداف، وقد عرف تنفيذ هذا العقد بعض النقائص، لعل أهمها عدم إحداث بعض الهيئات المبرمجة، كالمجلس الوطني للسياحة ووكالات للتنمية السياحية على مستوى الوجهات السياحية الثمانية لتحُلَّ مَحَلَّ المجالس الجهوية والمجالس الإقليمية للسياحة.

كما أن نظام اليقظة لا يستجيب بشكل كافٍ لاحتياجات مختلف المتدخلين في القطاع السياحي على المدى المتوسط والمدى البعيد، ذلك أن مرصد السياحة كأداة لليقظة والرصد والتحليل وآلية تساعد على اتخاذ القرار لم يعد مُفَعَّلا منذ 2016.

كما سجل المجلس محدودية الاستثمار في مجال التنشيط السياحي، إذ لا تزال الاستثمارات السياحية تتركز على إنشاء مؤسسات الإيواء على حساب العرض في مجال التنشيط والترفيه. وفي ما يخص السياحة الداخلية، فقد سجل غياب استراتيجية مندمجة خاصة بتطويرها، أخذا بعين الاعتبار البعد الترابي وطبيعة المنتوج السياحي والتواصل والتوزيع والدعم.

وبهذا الخصوص، أوصى المجلس الوزارة المكلفة بالسياحة بمراجعة آليات الحكامة والقيادة المعتمدة بتنسيق مع الفاعلين في القطاع السياحي، وذلك من خلال إحداث هيئات الحكامة على المستويين المركزي والترابي، ومراجعة آليات التخطيط والإحصاء. كما **أوصى المجلس** بضرورة إعادة تأهيل مرصد السياحة من أجل القيام بمهامه في مجال اليقظة والرصد والتحليل.

وفي ما يتعلق بالإجراءات المتخذة من طرف الحكومة لتجاوز تداعيات الأزمة الصحية، فبالنسبة **للحفاظ على مناصب الشغل**، تم اتخاد تدابير ذات طابع اجتماعي لفائدة المستخدمين والمقاولات العاملة في القطاع السياحي، وذلك من أجل مساعدتهم على مواجهة الآثار السلبية لجائحة "كوفيد-19". وقد أبرز تحليل وضعية منح التعويضات الجزافية أن عدد الأجراء المستفيدين من هذا التعويض، العاملين في مجال الإيواء السياحي والمطاعم، كان في حدود 82.631 من بين 126.311 من مجموع الأجراء المصرح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي إلى حدود نهاية فبراير 2020، أي بمعدل تعويض يقارب 65%.

وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أن هذه الأزمة الصحية أبرزت تفشي ظاهرة العمل غير المهيكل في قطاع السياحة، وذلك في غياب لأي تقييم لوزن هذه الظاهرة، ومدى تأثيرها على الاقتصاد السياحي وعلى الجانب الاجتماعي للعاملين في القطاع. ويتعلق الأمر ببعض فئات العاملين في الأنشطة المتصلة بالسياحة، كشركات تأجير المعدات وشركات تأجير السيارات وعمال مؤسسات الإيواء غير المصنفة.

وفيما يخص الدعم الاقتصادي والمالي، التزمت الأطراف الموقعة لعقد البرنامج 2020-2022 بتمديد مهلة تسديد ديون قروض "ضمان أوكسجين" إلى غاية 31 دجنبر 2021 عوض تاريخ 30 يونيو2020. غير أنه، ومع استمرار الأزمة الصحية وانخفاض النشاط السياحي، أصبح من الصعب على المقاولات تسديد أقساط الديون على المدى المتوسط والبعيد نظرا لكون فائض استغلالها الخام لا يكفي لامتصاص النفقات المالية والاهتلاكات، مما قد يعرض مجموعة من المقاولات للإفلاس.
علاوة على ذلك، ومع التوقف المفاجئ للنشاط السياحي، ألغيت عدة خدمات سياحية كانت مبرمجة ومؤدى عنها مسبقا. وبهذا الخصوص، التزمت الأطراف المعنية باحترام مقتضيات القانون رقم 30.20 بسن أحكام خاصة تتعلق بعقود الأسفار والمقامات السياحية وعقود النقل الجوي للمسافرين، لكن هذا الإجراء، كما تم التطرق إليه في عقد البرنامج، لم يكن واضحا بالشكل الكافي ولم يتطرق بشكل مفصل إلى التدابير التي يتعين اتخادها بهذا الشأن.

وقد التزمت الدولة أيضا، في عقد البرنامج، بالعمل على وضع اتفاق شامل لمعالجة الديون الجبائية لمهنيي السياحة. غير أنه لم يتم بعد الشروع في وضع الاتفاق الذي كان من المفروض أن يدخل حيز التنفيذ منذ متم سنة 2021.

وفي مجال تشجيع الاستثمار، نص عقد البرنامج على إحداث صندوق الاستثمار في القطاع السياحي الموجه لمواكبة المشاريع السياحية، وكذا آلية "إنماء السياحة" الموجهة لدعم التنافسية وتحويل الأطراف والتي تهم المقاولات الصغرى والصغيرة جدا التي تزاول المهن المقننة كالإيواء والتوزيع والمطاعم وكذلك المهن والأنشطة الموازية للقطاع

السياحي كالتنشيط والرقمنة. غير أنه بالرغم من المجهودات المبذولة في هذا الإطار، فإنه لم يتم تفعيل هاتين الآليتين بعد.

وفيما يخص تشجيع وتعزيز الطلب على السياحة، لم يتم تفعيل آلية دعم الطلب السياحي الداخلي المتمثلة في إصدار "الشيكات السياحية" من طرف المشغلين لفائدة موظفيهم ومستخدميهم لتمكينهم من دفع النفقات المتعلقة بالخدمات السياحية كليا أو جزئيا، بالرغم من المصادقة على هذا الإجراء في إطار قانون المالية التعديلي لسنة 2020.

أما فيما يتعلق بالإجراءات الموازية، فقد تم إعداد مجموعة من مشاريع النصوص التنظيمية تخص مجال الإيواء السياحي (الفندقة)، ولكنها تعرف تعثرا في اعتمادها بسبب التأخر الحاصل في مختلف مستويات مسطرة الاعتماد. كما لم يتم تعميم إطار التقييس على جل المهن السياحية، بحيث يتطلب مزيدا من الانخراط من طرف الوزارة. وفي مجال تطوير رقمنة قطاع السياحة، فعلى الرغم من أهمية الجهود المبذولة، فإنها تتسم بمحدوديتها نظرا لغياب استراتيجية موحدة وشاملة لرقمنة القطاع السياحي تتولى قيادتها الوزارة الوصية مع انخراط جميع الفاعلين العموميين والخواص.

وبناء على ما سبق، أوصى المجلس الوزارة المكلفة بالسياحة بمواصلة مجهوداتها من أجل تفعيل التدابير التي جاء بها عقد البرنامج 2020-2022، المتعلق بإنعاش القطاع، وإعادة هيكلة الديون بعيدة المدى من خلال اتخاذ تدابير ملموسة في مجال ضمان القروض، تفاديا لضياع جزء كبير من النسيج الإنتاجي في هذا القطاع.

كما أوصى المجلس بإحداث نظام تأمين بالنسبة لعقود السفر والمقامات السياحية وعقود النقل الجوي للمسافرين لحماية الزبناء من التأثيرات السلبية التي تترتب عن الإغلاقات المفاجئة للحدود؛

وحث كذلك على وضع استراتيجية للتحول الرقمي لقطاع السياحة بكل مكوناته تتبناها الوزارة الوصية بتنسيق مع مختلف الفاعلين داخل المنظومة السياحية، لاسيما المؤسسات التابعة لها ومصالحها اللاممركزة والفيدرالية الوطنية للسياحة.

التجميع الفلاحي:
نظام واعد بحاجة لاستكمال جميع عوامل نجاحه

اعتمدت وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات نظام التجميع الفلاحي كنموذج لتنظيم وتثمين سلاسل الإنتاج، وكأحد ركائز مخطط المغرب الأخضر. وتَكْمُن الغاية من اختيار هذا النموذج في محاولة تجاوز الإكراهات المرتبطة بتجزيء الضيعات الفلاحية وتيسير الولوج لتقنيات الإنتاج الحديثة والتمويل والتسويق. وقد حدد هذا المخطط هدف إنجاز 286 مشروعًا للتجميع الفلاحي تهم 377.365 فلاحا باستثمار إجمالي يقدر بمبلغ 46.476 مليون درهم بحلول سنة 2020.وقد أسفرت مهمة تقييم نظام التجميع الفلاحي عن تسجيل مجموعة من الملاحظات وإصدار بعض التوصيات، من أهمها ما يلي.

فيما يخص الحكامة والشروط المؤطرة للتجميع، سجّل المجلس غياب آليات لتتبع مؤشرات الأداء المتعلقة بإنجاز مختلف مشاريع التجميع، خاصة تلك المتعلقة بحجم الإنتاج الخام والمردودية وحجم الإنتاج المُحَوَّل والمُسَوَّق ونسبة المساهمة في المؤشرات العامة. كما أن تقييم نظام التجميع المعتمد حاليا يظل جزئيًا ولا يعتمد على مقاربة شمولية، حيث يقتصر فقط على إجراء استطلاعات ميدانية من طرف وكالة التنمية الفلاحية بتعاون مع المديريات الجهوية للفلاحة، هَمَّت 2% من مجموع الفلاحين المعنيين بمشاريع التجميع، والذين يُقدر عددهم بما مجموعه 56.473 فلاحا.

كما لوحظ عدم كفاية تعبئة الهيئات المهنية في للمساهمة في إعداد الشروط المؤطرة لمشاريع التجميع الفلاحي، مما أثر سلباً على نجاح هذه التجربة على مستوى بعض السلاسل، لاسيما سلسلتي الزيتون والحبوب اللتين عرفتا إنجاز عشرة مشاريع فقط عند متم سنة 2020. وقد سجل كذلك، بُطء وتيرة تسوية ملفات مشاريع التجميع وملائمتها مع النصوص التطبيقية للقانون رقم 04.12 المتعلق بالتجميع الفلاحي الصادر سنة 2015، حيث تمت تسوية 23 مشروعًا للتجميع فقط من أصل 63 مشروعًا مُضمنا في سجل التجميع الوطني إلى متم سنة 2021.

وعلى صعيد آخر، تعتبر التعاونيات والتجميع غير الرسمي والشراكة مع القطاع الخاص آليات تتيح إمكانات هامة في مجال التجميع، إلا أنها بحاجة إلى المزيد من التعبئة. حيث لا يزال التجميع المرتكز على التعاونيات مستغلًا بشكل محدود رغم أنه يتيح فرص كبيرة للنجاح وللعمل بشكل أفضل. كما يوفر التجميع غير الرسمي، لاسيما في قطاعي الحليب والحبوب، إمكانات كبيرة لا يتم استغلالها بشكل كافٍ، حيث يشتغل حاليا ما يناهز 200.000 فلاحا بنظام التجميع دون تأطير ودون الاستفادة من دعم الدولة. أما عدد مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تم الالتزام بتنفيذها في إطار التجميع فقد بلغ 126 مشروعًا، غير أنه لم يتم إنجاز سوى 16 منها تتعلق بوحدات للتثمين.

وبالنسبة للحصيلة العامة لمشاريع التجميع، لوحظ أنه بالرغم من المجهودات المبذولة، لم ترق حصيلة الإنجازات إلى مستوى الأهداف المسطرة، حيث لم يتم تنفيذ سوى 63 مشروعًا من بين 286 مشروعا مبرمجا إلى غاية أبريل 2020، أي بنسبة إنجاز لم تتجاوز 22%. وقد مكنت المشاريع المنجزة من تجميع مساحة 182.853 هكتار و126.238 رأساً من الماشية لصالح 56.473 فلاحا، أي ما يمثل على التوالي 23% و8% و15% من الأهداف المتوقعة في المخططات الفلاحية الجهوية المحينة سنة 2015.

وفيما يتعلق بحصيلة سلاسل الإنتاج الحيوانية، سجل المجلس الحاجة إلى تجاوز الإكراهات التي يعرفها نظام التجميع في سلسلتي الحليب واللحوم الحمراء وكذا ضبط قنوات التسويق المتعلقة بنظام التجميع لسلسلة اللحوم البيضاء. فبالنسبة لسلسلة الحليب، تم إنجاز ثمانية مشاريع فقط من أصل 32 مشروعا متوقعا (25 %)، نتيجة عدم استقرار سوق الحليب وحضور التسويق غير المنظم والمشاكل التنظيمية التي عرفتها الفيدرالية البيمهنية المغربية للحليب. كما لم يتم تنفيذ سوى مشروعين فقط (أي بنسبة 10%) بالنسبة لسلسلة اللحوم الحمراء نتيجة الإكراهات المتعلقة بالتنظيم وبإعادة الهيكلة وبالتأخير في عصرنة وحدات الذبح وارتفاع أنشطة الذبح والبيع غير المهيكل، وكذا تعدد الوسطاء. أما على مستوى سلسلة اللحوم البيضاء، فقد تمكّن مشروعان فقط من الحصول على شهادة التجميع، أي بنسبة 14% من المشاريع المتوقعة، وذلك نتيجة انتشار النشاط غير المهيكل

والاهتمام المحدود للمهنيين بسبب طبيعة قنوات التسويق التي تتسم بهيمنة المجازر التقليدية (الرياشات)، إضافة إلى سلوك المستهلك الذي مازال يفضل اللجوء إلى هذه الأخيرة.

فيما يخص حصيلة بعض سلاسل الإنتاج النباتية، فإن نتائج نظام التجميع بسلسلة الحبوب والحوامض بحاجة للتحسين، حيث لم يتم إنجاز سوى خمسة (5) مشاريع للتجميع من أصل 27 مشروعا، وذلك بسبب تعدد الوسطاء في عملية التسويق، خاصة خلال المواسم الفلاحية الجيدة، وكذا مناخ الثقة المتسم بالحذر بين المجمع والمجمعين. أما على مستوى سلسلة الحوامض، فلم يتم إنجاز سوى 14 مشروعا من أصل 41، وذلك نتيجة سوء تنظيم السوق الداخلي وتعدد الوسطاء والمُضاربين.

كما سجل المجلس أيضا، الحاجة إلى تشجيع التجميع بسلسلة الزيتون وضرورة ترجمة الالتزامات المتعلقة بتجميع سلسلة الأشجار المثمرة على أرض الواقع، حيث لم تتجاوز نسبة إنجاز مشاريع الزيتون 12%، وذلك نتيجة عدم الانخراط الفعلي للهيئات البيمهنية وغياب الثقة بين المُجَمِّع والمُجَمِّعين. كما لم يتم إنجاز إلا ستة مشاريع فقط بالنسبة لسلسلة الأشجار المثمرة، أي بنسبة إنجاز 26%، وذلك بسبب الوضعية التي تعرفها أسواق الجملة باعتبارها أولى العقبات التي تواجه دينامية عملية التجميع بسلسلة الأشجار المثمرة.

بناء على ما سبق، أوصى المجلس الوزارة المكلفة بالفلاحة بوضع نظام للتتبع والتقييم خاص بالتجميع الفلاحي، من خلال وضع مؤشرات أداء لمشاريع التجميع مع تحديد أدوات تتبع هذه المؤشرات والتقييم المنتظم لعملية التجميع في جميع مراحلها.

وأوصى المجلس أيضا باتخاذ التدابير اللازمة للتغلب على الإكراهات التي تعيق نجاح التجميع الفلاحي، خاصة تلك المتعلقة بالتحويل والتسويق (الوسطاء وأسواق الجملة والبحث عن أسواق جديدة)، وكذا توفير عوامل تعزيز الثقة والتعاون بين المُجمِّع والمُجمِّعين في إطار عقود التجميع.

وبالنظر إلى الإمكانات المهمة التي توفرها التعاونيات ومشاريع التجميع غير الرسمي، **يرى المجلس** أنها توفر قاعدة يمكن دعمها بغية تشجيعها وحثها على الانخراط في نظام التجميع الفلاحي.

مشاتل المقاولين الشباب:
برنامج طموح لم يحقق كل أهدافه مما يستدعي إعادة بلورته

يشكل تحفيز إنشاء المقاولات والتشغيل الذاتي أولوية في السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة. في هذا الإطار، وضعت السلطات العمومية برامج تتضمن مجموعة من التدابير الهادفة إلى تشجيع المقاولين الشباب حاملي المشاريع، ومن بينها إحداث "صندوق النهوض بتشغيل الشباب" سنة 1994، والذي يخصص جزء من موارده المالية لتمويل **البرنامج الوطني لمشاتل المقاولات**، الهادف إلى إنشاء 4.000 مقاولة وإحداث 40.000 منصب شغل وتحقيق استثمارات خاصة بقيمة ملياري درهم، إلى جانب تقليص معدل فشل المقاولات المنشأة حديثا.

ولهذه الغاية، خصصت الدولة اعتمادات مالية بلغت 160 مليون درهم في إطار الصندوق المذكور، وذلك من أجل المساهمة في تمويل البرنامج الوطني لمشاتل المقاولات. في هذا الصدد، تم توقيع 36 اتفاقية من أجل إنجاز 36 مشتلا على المستوى الوطني تخصص لخلق فضاءات احتضان مؤقتة لأنشطة المقاولين الشباب ومواكبتهم، على أن تتولى الجماعات المعنية تدبير هذه المشاتل.

وهكذا، وبشأن **الحصيلة الكمية لهذا البرنامج**، فقد تم إنجاز 27 مشتلا فقط بكلفة مالية بلغت 281,85 مليون درهم، ساهم فيها صندوق النهوض بتشغيل الشباب بمبلغ 158,45 مليون درهم، فيما تمت تعبئة المبالغ المتبقية من طرف باقي الشركاء.

وبخصوص **الوضعية التشغيلية للمشاتل المنجزة**، فإن خمسة منها، أنجزت بكلفة 34,36 مليون درهم، لم يتم تشغيلها بعد، في حين أن 17 مشتلا، بلغت كلفتها 206,85 مليون درهم، تعمل بشكل جزئي بنسبة تشغيل 72% في المتوسط. كما تجدر الإشارة إلى توقف أشغال إنجاز مشتلين آخرين، بكلفة 24,69 مليون درهم، وإعادة تخصيص ثلاثة مشاتل منجزة لأنشطة أخرى.

أما بالنسبة **للنتائج المحققة في إطار هذا البرنامج**، فإنها تظل دون الأهداف المتوخاة ولا تتناسب مع حجم الاستثمارات العمومية التي تمت تعبئتها. حيث لم تُمَكِّن المشاتل المشغلة من إحداث سوى 2.765 منصب شغل من أصل 40.000 المتوقعة، أي بنسبة لم تتجاوز 7%، كما لم يتم إنشاء سوى 87 مقاولة من أصل 4.000 كان مستهدفا تأسيسها، أي بنسبة في حدود 2%.

ويعزى تواضع النتائج المحققة، على المستويين الكمي والنوعي، إلى عدة نقائص على مستوى تصميم وتتبع البرنامج كغياب دراسات الجدوى، وعدم إضفاء الطابع الرسمي على البرنامج، وغياب هيئة حكامة مركزية مكلفة بقيادة البرنامج. وبخصوص اتفاقيات الشراكة المتعلقة بإنجاز المشاتل، لوحظ غياب تحديد المؤشرات والأهداف الخاصة بكل مشروع، وغياب آليات لتتبع ومواكبة المستفيدين، فضلا عن إسناد أدوار أساسية للجماعات دون استحضار محدودية قدراتها وإمكانياتها.

بالإضافة إلى ذلك، تم تنفيذ البرنامج في غياب آليات تضمن تناسق الأنشطة المستهدفة من طرف المشاتل مع طبيعة النشاط الاقتصادي السائد بالجماعات المعنية، واختيار مواقع ملائمة للرفع من جاذبية هذه الفضاءات، وكذا تقدير كلفة إنجاز هذه المشاتل والتأكد من وجود الحاجة إليها قبل توطينها.

كما أظهر **تقييم استغلال المشاتل المشغلة** أن إسناد العديد من المحلات المهنية للمستفيدين يتم في غياب دفاتر للتحملات، وفي بعض الأحيان دون إبرام عقود للكراء. علاوة على ذلك، لا تتوافق بعض بنود العقود المبرمة مع أهداف البرنامج الوطني لمشاتل المقاولات، كما هو الشأن بالنسبة لمدة الكراء التي من المفترض أن تضمن مبدأ التناوب على استغلال المحلات المهنية. كما سجل غياب تدابير خاصة لإدماج مقاربة النوع، وعدم مطابقة الأنشطة الممارسة فعليا مع الأنشطة المستهدفة، وكذا إسناد بعض المحلات لمستفيدين لا يستوفون الشروط المقررة في البرنامج، فضلا عن عدم تسوية الوضعية القانونية للعقارات المحتضنة للمشاتل.

بالإضافة إلى ذلك، يتم استغلال المحلات المهنية من طرف المستفيدين في غياب سند قانوني أو تعاقدي بالنظر لانتهاء أجل سريان عقودهم ولامتناعهم عن أداء الوجيبة الكرائية المتراكمة في ذمتهم، والتي بلغت أزيد من 34 مليون درهم بالنسبة لثلاثة عشر مشتلا (توفرت المعلومات بشأنها). وفي نفس الإطار، قام بعض المستفيدين بتفويت استغلال المحلات المخصصة لهم للأغيار أو تقسيم هذه المحلات وكرائها من الباطن أو إغلاقها وبالتالي حرمان باقي الفئات المستهدفة من الاستفادة منها.

كما أن الجماعات التي أسندت إليها مهمة تدبير المشاتل المنجزة لم تعمل على إحداث الحسابات الخصوصية المنصوص عليها في اتفاقيات الشراكة، وذلك بهدف دعم تدبير ميزانيات هذه المرافق العمومية. ولم تشرع هاته الجماعات، أيضا، في تأسيس خلايا التتبع والاستشارة وتنظيم دورات تكوينية لفائدة المستفيدين، الأمر الذي أدى إلى غياب خدمات المواكبة والدعم.

وبشكل عام، سجلت مجموعة من النقائص على مستوى تصميم وتنفيذ مشاتل المقاولات، والتي بلغت تكلفة إنجازها أزيد من 281,85 مليون درهم، الأمر الذي أثر سلبا على تحقيق النتائج المرجوة من البرنامج الوطني لمشاتل المقاولات، وكذا على استدامة وأداء المشاتل المنجزة. وبالتالي، فإن **جميع المشاتل المنجزة لم تراع النموذج التدبيري المرتبط بها وكذا الأهداف المسطرة لها، بشكل يتعارض مع روح البرنامج الوطني لمشاتل المقاولات والغاية من إقراره.**

اعتبارا لما سبق، **أوصت المجالس الجهوية للحسابات** بمراجعة صياغة البرنامج الوطني لمشاتل المقاولات قصد إدماجه ضمن مختلف الاستراتيجيات الحكومية المتعلقة بتحفيز إنشاء المقاولات وإنعاش الشغل، وبالسعي نحو ضمان الالتقائية والتكامل بين برامج إحداث فضاءات الاستقبال المؤقت للمقاولات والأنشطة المزاولة بها، من جهة، والبرامج الأخرى التي تروم دعم ومواكبة حاملي المشاريع، من جهة أخرى، وذلك بعد دراسة التجارب المماثلة قصد استلهام الممارسات الفضلى لتنزيلها بمشاتل المقاولات.

أما بخصوص مشاتل المقاولات المنجزة، **فقد أوصت هذه المجالس كافة المتدخلين، بما في ذلك الجماعات**، من جهة، بحصر مشاتل المقاولات ذات الإمكانات العالية للنجاح وتدبيرها وفقا للمبادئ والمعايير المنظمة لفضاءات الاحتضان المؤقت للمقاولات، ومن جهة أخرى، بإعادة تخصيص مشاتل المقاولات التي تبين عدم إمكانية أدائها لوظائفها وفقا لأهداف البرنامج الوطني لمشاتل المقاولات لأنواع أخرى من الأنشطة.

وعلى مستوى تدبير مشاتل المقاولات، **أوصت المجالس الجهوية للحسابات** باتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل تحصيل الباقي استخلاصه من المستفيدين، وإخلاء المحلات المهنية التي تم استغلالها دون سند قانوني من طرف الأغيار، مع العمل على إحداث حسابات خصوصية أو ميزانيات ملحقة لضبط مداخيل ونفقات مشاتل المقاولات. كما يؤكد المجلس على ضرورة تفعيل آليات حكامة المشاتل مع إشراك الهيئات العمومية والخاصة المعنية بهذا النوع من المشاريع.

فضاءات الاستقبال الصناعي المنجزة بشراكة مع الجماعات الترابية بجهة الدار البيضاء – سطات:

تحديات متعددة ومقومات مهمة تستدعي استثمارا أفضل

تعتبر جهة الدار البيضاء – سطات القطب الصناعي الأول ببلادنا، حيث تساهم، على المستوى الوطني، بحوالي 44% من الناتج المحلي الإجمالي الصناعي، وتحتضن ما يعادل 40% من الوحدات المكونة للنسيج الصناعي و24% من فضاءات الاستقبال الصناعي (مناطق صناعية، مجمعات صناعية، مناطق الأنشطة الاقتصادية...).

واستحضارا لأهمية إحداث فضاءات ملائمة للاستقبال الصناعي باعتبارها شرطا لازما لجلب الاستثمارات وتحفيزها، وآلية أساسية لتطوير البنية التحتية الصناعية ومواكبة الاستثمار الصناعي، تم، على مستوى هذه الجهة، تقييم مدى تنزيل مختلف المخططات الاستراتيجية الحكومية، على مستوى هذه الجهة، والمتعلقة بإحداث هذه الفضاءات وتدبيرها بشراكة مع الجماعات الترابية المعنية.

وقد خلصت هذه المهمة إلى أن **فضاءات الاستقبال الصناعي** المنجزة، منذ انطلاق البرنامج الوطني لتهيئة المناطق الصناعية، مطلع ثمانينيات القرن الماضي، بشراكة مع الجماعات الترابية للجهة تعاني من عدة نقائص، تتجلى أساسا في ضعف انخراط الجماعات الترابية، وخاصة الجهة صاحبة الاختصاص، في توفير هذه الفضاءات وتدهور التجهيزات المنجزة وضعف تثمينها وتهالك شبكات الربط الداخلية والخارجية، فضلا عن غياب إطار قانوني ومؤسساتي خاص بها يشمل جميع مراحل إنشائها. هذا بالإضافة إلى محدودية الإجراءات المتخذة للتبادل والتواصل حول الاستراتيجيات المتعلقة بتطوير هذه الفضاءات على المستوى الترابي وغياب تخطيط عمراني مواز ومتناسق. وهكذا، لم تساهم الجماعات الترابية لجهة الدار البيضاء - سطات في تعبئة سوى 7% من إجمالي المساحة المخصصة لفضاءات الاستقبال الصناعي على مستوى الجهة. وتظل هذه المساهمة بعيدة عن تلبية الحاجيات المحددة في مساحة متوسطة تبلغ 80 هكتارًا سنويًا حتى سنة 2030.

ويشكل **توفير الأوعية العقارية الملائمة لاحتضان فضاءات الاستقبال الصناعي** تحديا حقيقيا أمام الأطراف المعنية، مما أدى إلى اللجوء المتكرر لمسطرة الاستثناء (352 مشروعا) وانتشار أكثر من 3.300 وحدة صناعية غير مهيكلة تمتد على مساحة 188 هكتارا وتشغل ما يزيد عن 23.600 من اليد العاملة. وفي نفس السياق، سجل غياب جهاز مسؤول، على المستوى الجهوي، عن تعبئة الأوعية العقارية ذات التنطيق الصناعي وإنشاء فضاءات الاستقبال الصناعي.

علاوة على ذلك، لم تقم 15 جماعة، من أصل 23 معنية باستقبال مناطق صناعية على ترابها، حسب وثائق التعمير الخاصة بها، ببرمجة مشاريع ضمن مخططاتها التنموية وبرامج عملها من أجل تطوير البنية التحتية الملائمة لاحتضان فضاءات الاستقبال الصناعي. أما بالنسبة للجماعات التي برمجت هذا النوع من المشاريع، فإنها لم تنجز فعليا أيا منها.

كما تتسم **عملية التخطيط وإنشاء فضاءات الاستقبال الصناعي** بعدم التناسق والتواؤم بين الاستراتيجيات الحكومية الخاصة بتطوير هذه الفضاءات على المستوى الترابي وبين التهيئة والتخطيط العمرانيين الموازيين. وتجدر الإشارة إلى أن جهة الدار البيضاء –سطات لم تكن تتوفر، حتى أبريل 2022، على التصميم الجهوي لإعداد التراب، وهو ما يشكل عائقا بالنسبة للمستثمر وحاجته للتوفر على رؤية مستقبلية حول الفضاءات التي يتعين تهيئتها وتجهيزها لاحتضان المناطق الصناعية بالجهة.

بالإضافة إلى ذلك، تعرف عمليات **إعادة تهيئة وتأهيل المناطق الصناعية من الجيلين الأول والثاني**، والتي تعاني من تدهور تجهيزاتها وضعف في تدبيرها، تأخرا ملحوظا في الإنجاز. ذلك أنه لم يتم الشروع في هذا البرنامج إلا خلال سنة 2018 بمناسبة إطلاق برنامج صندوق المناطق الصناعية المستدامة بشراكة مع وكالة تحدي الألفية.

وتأسيسا على ما سبق، **أوصى المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء-سطات** باعتماد إطار قانوني وآليات تنظيمية خاصة بإنشاء وتدبير فضاءات الاستقبال الصناعي، وكذا بالتعريف بمختلف استراتيجيات وزارة الصناعة والتجارة بشكل عام، وتلك المتعلقة بتحفيز إنشاء فضاءات الاستقبال الصناعي على وجه الخصوص، وضمان تملكها من خلال إدراج مشاريع ملموسة، ضمن برنامج تنمية الجهة وبرامج عمل الجماعات، في المناطق التي تتوفر حسب وثائق التعمير على تنطيق صناعي بترابها. كما **أوصى** بوضع برنامج لإعادة تهيئة فضاءات الاستقبال الصناعي المنجزة من طرف الجماعات الترابية بالاعتماد على الإطار المرجعي لصندوق المناطق الصناعية المستدامة، المشار إليه سلفا، مع مراعاة القوانين المتعلقة بخفض التأثيرات البيئية.

وفيما يتعلق بالجوانب البيئية، فإن 67% من المساحة الإجمالية لفضاءات الاستقبال الصناعي تم إحداثها قبل دخول القانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثير البيئي ومراسيمه التطبيقية حيز التنفيذ. أما بالنسبة لباقي فضاءات الاستقبال، والتي تغطي حوالي 33% من المساحة الإجمالية، فإنها تعرف مجموعة من النقائص ذات الطابع البيئي، رغم كونها كانت موضوع تقييم للأثر البيئي. وتكمن أهم هذه النقائص في غياب محطات لمعالجة المياه العادمة أو ضعف طاقتها الاستيعابية إن وجدت، فضلا عن تواجد وحدات صناعية تتميز نفاياتها، أحيانا، باختلاف وتنوع تركيباتها الكيميائية مما لا يمكن معه معالجتها في نفس المحطة. ومما يزيد في تفاقم هذا الوضع البيئي تكاثر الوحدات الصناعية غير المهيكلة والتي لم تخضع لأي دراسات للتأثير على البيئة.

ويشكل نموذج المجمعات الصناعية المعدة للكراء، والذي تم إطلاقه سنة 2003 بشراكة بين وزارة الصناعة والتجارة والجماعة الترابية المعنية وأطراف أخرى، نموذجا يحتذى به رغم بعض النقائص المتعلقة بمدى وفاء الجماعات المعنية ببعض التزاماتها. ويرتكز هذا النموذج، المعتمد من خلال أربعة مجمعات على مستوى الجهة، على هندسة مالية وتقنية مبتكرة تسمح بتحقيق التوازن المالي للشركة المسؤولة عن تدبير المجمع وضمان استدامة تجهيزاته وتجاوز غياب إطار قانوني خاص بفضاءات الاستقبال الصناعي. بالإضافة إلى تحقيق نسب تثمين مرتفعة من خلال ضبط أفضل لعملية انتقاء المستثمرين وتحييد خطر المضاربة.

وفي هذا الصدد، **أوصى المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء-سطات** بتجميع الموارد المالية للجهة والجماعات المعنية لتسريع عملية إنشاء جيل جديد من فضاءات الاستقبال الصناعي وتكليف جهاز على المستوى الجهوي بإنشاء وتطوير وتدبير وإدارة المجمعات الصناعية من خلال استلهام نموذج المركبات الصناعية المعدة للكراء المنجزة في إطار تشاركي. كما **حث** على تحسين معدل تثمين المناطق المخصصة لاحتضان فضاءات للاستقبال الصناعي، وترشيد عمليات اللجوء إلى مسطرة الاستثناءات، بالإضافة إلى الحيلولة دون إنشاء وحدات صناعية جديدة غير مهيكلة ووضع استراتيجية جهوية للتسوية التدريجية والشاملة لوضعية تلك القائمة.

قطاع الثقافة

العمل الثقافي:

أهمية إعداد استراتيجية مندمجة للعمل الثقافي من أجل ضمان الولوج للثقافة ودعم الإبداع

يتوفر المغرب على مؤهلات قادرة على جعل العمل الثقافي رافعة أساسية من رافعات التنمية الشاملة. لذلك، ارتكز المخطط التنفيذي للبرنامج الحكومي في قطاع الثقافة للفترة 2017-2021، حول عدة محاور من أهمها: إعداد استراتيجية ثقافية وطنية، والحفاظ على التراث الثقافي وتثمينه، وإعمال سياسة القرب الثقافي، وإرساء أسس الصناعة الثقافية.

في هذا الإطار، يقوم عدة متدخلين، كالقطاعات الوزارية والجماعات الترابية، برصد وسائل مهمة للعمل الثقافي. فخلال الفترة الممتدة من 2016 إلى 2020، بلغت الاعتمادات المخصصة من الميزانية العامة لقطاع الثقافة حوالي 4,75 مليار درهم، من بينها 2,68 مليار درهم همت مجال الاستثمار (56%). كما بلغت مبالغ الدعم المخصص للمشاريع الفنية والثقافية ما مجموعه 245,80 مليون درهم، تم رصدها من "الصندوق الوطني للعمل الثقافي"، خلال نفس الفترة.

واستحضارا لأهمية العمل الثقافي في الإسهام في تحقيق التنمية الشاملة، ومن أجل تحسين المجهودات المبذولة للارتقاء بالعمل الثقافي، أنجز المجلس الأعلى للحسابات مهمة رقابية همت الجوانب المتعلقة بالتراث الثقافي اللامادي وتدبير البنيات الأساسية الثقافية ودعم المشاريع الفنية والثقافية، بالإضافة إلى مراقبة تسيير المعهد العالي لمهن السمعي البصري والسينما والمعهد العالي للفن المسرحي والتنشيط الثقافي.

فعلى مستوى الإطار الاستراتيجي لقطاع الثقافة، حدد المخطط التنفيذي للبرنامج الحكومي في قطاع الثقافة لسنة 2017، أجل سنتين كحد أقصى لإعداد استراتيجية وطنية للثقافة، إلا أن هذا الهدف لم يتم تحقيقه بعد. حيث اقتصر برنامج العمل الخماسي للوزارة على مجموعة من المشاريع المنتقاة من برامج التنمية الجهوية والاتفاقيات متعددة الأطراف، في غياب

آليات للتنسيق والتشاور بين مختلف الفاعلين. لذلك يبقى العمل الثقافي موسوما بتداخل الاختصاصات وازدواجية التدخلات.

من جهة أخرى، لوحظ بأنه لم يتم بعد إرساء شراكات مع القطاع الخاص، وهو ما يقتضي دراسة سبل اعتماد أساليب مبتكرة من طرف الوزارة لتمويل وإدارة العمل الثقافي تأخذ بعين الاعتبار خصائص هذا القطاع ونجاعة وفعالية الدعم العمومي الممنوح لهذه الغاية.

من أجل ذلك، أوصى المجلس الأعلى للحسابات بإعداد استراتيجية ثقافية مندمجة تحدد الرؤية والأهداف والتوجهات الكبرى للعمل الثقافي على المستوى الوطني، وكذا المجالات الاستراتيجية ذات الأولوية. كما **أوصى المجلس** بالسهر على وضع آليات محكمة، لضمان التقائية وتنسيق مختلف تدخلات الفاعلين الرئيسيين في العمل الثقافي والاستعمال المشترك للموارد المالية والبشرية.

وفيما يتعلق بالتراث الثقافي اللامادي، صادق المغرب على اتفاقية اليونسكو لحماية هذا المكون من التراث الثقافي سنة 2006، ومنذ ذلك الحين تم إدراج 11 عنصرًا في القائمة التمثيلية للتراث الثقافي اللامادي للبشرية، فضلا عن عنصر واحد في قائمة التراث الثقافي اللامادي الذي يحتاج إلى صون عاجل. بالإضافة إلى ذلك، قامت الوزارة المكلفة بالثقافة إلى حدود شهر أكتوبر 2022، بجرد 204 عنصرًا من التراث الثقافي اللامادي للمغرب.

غير أنه لوحظ عدم بلورة إطار قانوني يحدد التراث الثقافي اللامادي وطرق حمايته، كما لم يتم بعد تفعيل الآليات القانونية والمؤسساتية والمالية المتعلقة بإعداد نظام للكنوز البشرية الحية. فضلا عن غياب برنامج عمل متعدد السنوات لجرد وصون هذا الموروث الثقافي، لاسيما من خلال تشجيع وتثمين البحوث والدراسات العلمية في هذا المجال، وتحديد المناطق الجغرافية والموضوعاتية المستهدفة، وكذا الجدولة الزمنية للقيام بجرده الشامل ورقمنته، علاوة على تعبئة الموارد المالية والبشرية اللازمة لذلك. إضافة إلى ذلك، لم يتم تحيين المنصة الرقمية المتعلقة بجرد وتوثيق التراث الثقافي المحدثة سنة 2010، علما بأن هذه الأخيرة لا تتيح إمكانية اقتراح إدماج عناصر من التراث الثقافي اللامادي لقوائم الجرد.

وفي هذا الإطار، أوصى المجلس بالعمل على استكمال الإطار القانوني المتعلق بتحديد وحماية وتثمين التراث الثقافي، لاسيما من خلال إدراج الجوانب المتعلقة بصون وتعزيز الموروث الثقافي اللامادي، وكذا إعداد نظام الكنوز البشرية الحية، من أجل التعرف على حاملي التراث الثقافي اللامادي وضمان انتقاله إلى الأجيال القادمة. **كما أوصى المجلس** بالعمل على إعداد برامج متعددة السنوات لجرد التراث الثقافي اللامادي، من خلال تحديد الموضوعات والمناطق المستهدفة وكذلك الموارد البشرية والمالية الكافية، لضمان فعالية عمليات الجرد المبرمجة.

وعلى مستوى إنجاز البنيات التحتية الثقافية للقرب، أظهر فحص وضعية تنفيذ اتفاقيات الشراكة التي أبرمتها الوزارة مع الجماعات الترابية للفترة 2015-2021، محدودية الإنجازات مقارنة بالالتزامات التعاقدية. وفي هذا الصدد، بلغ عدد مشاريع البنى الثقافية التي لم يتم تنفيذها 35 مشروعًا، بكلفة تقديرية ناهزت 264 مليون درهم. ومن بين العوامل التي ساهمت في هذا الوضع، التأخر في تعبئة الموارد المالية اللازمة لإنجاز المشاريع، فضلا عن الصعوبات المتعلقة بتعبئة الوعاء العقاري المحتضن للمشاريع. وبالموازاة مع ذلك، لوحظ عدم استغلال بعض المراكز الثقافية بعد الانتهاء من إنجازها، وذلك بسبب

النقص الحاصل في الموارد البشرية الموضوعة رهن إشارة هذه المراكز على وجه الخصوص.

وبالنظر إلى ما سبق، أوصى المجلس باتخاذ التدابير اللازمة، بتنسيق مع الجهات المعنية، لتشغيل البنيات التحتية الثقافية المنجزة، ومدها بالموارد المالية والبشرية اللازمة لتسييرها.

وبخصوص دعم المشاريع الفنية والثقافية، وضعت الوزارة برنامجا يهدف إلى إبراز دور وإسهامات الثقافة في التنمية وفي خلق الثروات وتحقيق التنمية المستدامة، وكذا إلى الزيادة في رقم المعاملات التجارية الناجمة عن السلع والخدمات الثقافية، لاسيما في مجالات المسرح والموسيقى والفنون الكوريغرافية والكتاب والفنون التشكيلية والمهرجانات والتظاهرات الفنية والثقافية. وعرفت الفترة 2016-2021 تخصيص غلاف مالي يزيد على 245 مليون درهم كإعانات استفاد منها أكثر من 6.400 مشروع في مختلف المجالات المذكورة.

غير أن استراتيجية الوزارة المتعلقة بدعم المشاريع الفنية والثقافية ترتكز في الغالب على الوسائل بدلا من النتائج، وعلى هاجس استهلاك الإعانات الممنوحة وتحقيق أهداف كمية دون التركيز على الأهداف المتعلقة بإرساء أسس الصناعة الثقافية والإبداعية. وبالموازاة مع ذلك، لوحظ غياب إطار رسمي لتقييم أثر الإعانات الممنوحة على ازدهار الصناعات الإبداعية والثقافية ببلادنا، حيث أن الوزارة لا تتوفر على بيانات إحصائية موضوعية لإجراء عمليات التقييم.

وعلى صعيد آخر، يشوب تتبع استعمال الدعم العمومي في المجال الثقافي والفني بعض النقائص، لاسيما على مستوى استرجاع المبالغ غير المستعملة أو غير المستحقة. وفي هذا الصدد، بلغ عدد المشاريع الفنية والثقافية المستفيدة من الدعم التي لم يتم تنفيذها خلال الفترة 2016-2019، ما مجموعه 170 مشروعا. إلا أن مجموع مبالغ الدعم التي تم استرجاعها بلغت، إلى غاية متم سنة 2021، ما مجموعه 236 ألف درهم، أي ما يعادل 7% فقط من مجموع المبالغ غير المستحقة الواجب إرجاعها إلى خزينة الدولة، علما بأن 90% من المبالغ المسترجعة، تم استخلاصها خلال سنة 2021.

ولهذه الغاية، أوصى المجلس بالسهر على وضع استراتيجية للدعم ترتكز على النتائج عوض الوسائل وعلى تقييم أثر دعم المشاريع الفنية والثقافية على تطور الصناعة الإبداعية والثقافية، وذلك استنادا إلى مؤشرات كمية ونوعية، واضحة وقابلة للقياس. كما **أوصى المجلس** بتفعيل مسطرة استرجاع مبالغ الدعم غير المستحقة أو تلك التي لم يحترم المستفيدون منها التزاماتهم التعاقدية.

أما على مستوى التكوين المهني والفني، فإن وزارة الشباب والثقافة والتواصل تتوفر على مجموعة من مؤسسات التعليم العالي للتكوين في المهن الثقافية والإبداعية، من بينها المعهد العالي لمهن السمعي البصري والسينما والمعهد العالي للفن المسرحي والتنشيط الثقافي.

تشمل مهام المعهد العالي لمهن السمعي البصري والسينما، حسب المرسوم رقم 2.12.109 المتعلق بإحداثه وتنظيمه، ثلاثة مكونات: التكوين والبحث وتقديم الخدمات في المهن السمعية البصرية والسينما والميادين المرتبطة بها. كما يضطلع المعهد العالي للفن المسرحي والتنشيط الثقافي، بالمهام المتعلقة بالتكوين الأساسي والمستمر والبحث العلمي

والفني والتقني في المجال المسرحي والتنشيط الثقافي، بالإضافة إلى الخبرة. وينظم التكوين بهذا المعهد في سلك أساسي وفي أسلاك الإجازة والماستر والدكتوراه، وفق ما هو منصوص عليه في المادتين 3 و4 من المرسوم رقم 2.10.624 الصادر بتاريخ 19 أكتوبر 2011 المتعلق بإعادة تنظيمه.

إلا أن المهام المنفذة فعليا من قبل المؤسستين تبقى جزئية. ففي هذا الصدد، فإن المعهد العالي لمهن السمعي البصري والسينما لا يضطلع بالمهام المتعلقة بالتكوين المستمر وتحضير وتسليم دبلوم مهندس الدولة والإجازة المهنية والدكتوراه والقيام ببرامج البحوث. وفي نفس السياق، يقتصر التكوين الذي يتم تقديمه فعليا من طرف المعهد العالي للفن المسرحي والتنشيط الثقافي، على سلك واحد للإجازة المهنية، علما أنه لم يتم اعتماده بعد. في حين أن باقي الأسلاك، لا تزال في مرحلة الدراسة، في انتظار المصادقة على دفاتر الضوابط البيداغوجية.

وعلى صعيد آخر، تنص المادة 77 من القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي، على أن نظام التعليم العالي يخضع في مجمله لتقييم منتظم ينصب على مردوديته الداخلية والخارجية، ويشمل جميع الجوانب البيداغوجية والإدارية والبحث. كما نصت المادة 78 من نفس القانون على أن مؤسسات التعليم العالي العام والخاص ملزمة بوضع نظام للتقييم الذاتي. وفي هذا الصدد، لوحظ أن المعهدين لا يتوفران على نظام للتتبع والتقييم.

علاوة على ما سبق، فإن كلا من المعهد العالي لمهن السمعي البصري والسينما والمعهد العالي للفن المسرحي والتنشيط الثقافي لا يتوفران على برامج عمل لمواكبة وتتبع إدماج الخريجين في الحياة المهنية، بما يضمن التوفر على المعطيات الإحصائية اللازمة لإنشاء قاعدة معلومات حول الخريجين، التي من شأنها أن تساعد في العمل على ملائمة التكوينات المتاحة مع متطلبات سوق الشغل.

من أجل ذلك، أوصى المجلس باعتماد مخطط استراتيجي خاص بالمعهد العالي للفن المسرحي والتنشيط الثقافي، والمعهد العالي لمهن السمعي البصري والسينما، كل على حدة، يتضمن كيفية برمجة وتنزيل المهام المنوطة بهما. كما **أوصى المجلس** بالحرص على احترام النصوص التشريعية والتنظيمية المؤطرة للتكوين، ولا سيما تلك المتعلقة بنظام التتبع والتقييم.

تدبير المباني والمواقع التاريخية:
الحاجة لوضع استراتيجية مندمجة لتثمين التراث الثقافي

تناط بالوزارة المكلفة بالثقافة، من خلال مديرية التراث الثقافي، مهمة برمجة الأبحاث الأثرية وتنظيم ومراقبة أوراش الحفريات وتجميع وصيانة التراث المتحفي وحمايته وإعداد الوثائق اللازمة للقيام بجرد هذا التراث والقيام بأعمال التنشيط المتعلقة به.

وقد بلغت الموارد المخصصة لتدبير المباني والمواقع التاريخية حوالي 35,24 مليون درهم (دون احتساب نفقات الموظفين)، وهوما يشكل نسبة 0,31% من الميزانية العامة

المخصصة للوزارة المكلفة بالثقافة خلال الفترة من 2016 إلى 2021. كما بلغت النفقات المرصودة من قبل "الصندوق الوطني للعمل الثقافي" لصيانة هذه المواقع والمباني التاريخية خلال الفترة الممتدة من 2015 إلى 2019 حوالي 52 مليون درهم. بينما بلغت الموارد المتأتية من استغلال هذه المواقع والمباني لفائدة الصندوق سالف الذكر ما قدره 281,15 مليون درهم خلال نفس الفترة. وتجدر الإشارة، إلى أن هذه المداخيل قد سجلت ارتفاعا ملحوظا على إثر مراجعة تعريفة زيارة المعالم التاريخية خلال سنة 2018، إذ انتقلت من 15,84 مليون درهم في سنة 2017 إلى 163,56 مليون درهم في سنة 2019.

على مستوى الإطار القانوني، يحظى التراث الثقافي الوطني بالحماية وفقا لمقتضيات القانون رقم 22.80 المتعلق بالمحافظة على المباني التاريخية والمناظر والكتابات المنقوشة والتحف الفنية والعاديات، كما تم تغييره وتتميمه. وقد أعدت الوزارة المكلفة بالثقافة مشروع قانون يتعلق بحماية التراث الثقافي والمحافظة عليه وتثمينه، إلا أن هذا المشروع لايزال قيد الدراسة منذ إعداده سنة 2018. في هذا الصدد، وجب التذكير بأن تحيين النصوص التشريعية سيساهم، من جهة، في تعزيز وملاءمة الإطار القانوني الوطني المتعلق بحماية وتثمين التراث الثقافي الوطني مع المعايير الدولية، بتوافق مع الالتزامات الدولية المصادق عليها من قبل المغرب، ومن جهة أخرى، في إدماج المفاهيم الجديدة المعترف بها دوليا فيما يتعلق بالتراث الثقافي، وخاصة إحداث وحماية "المجموعات التاريخية والتقليدية" و"المناظر الطبيعية الثقافية"، والتراث الثقافي المغمور بالمياه والتراث الثقافي غير المادي، إلخ.

في هذا الإطار، أوصى المجلس قطاع الثقافة باتخاذ التدابير اللازمة لتحيين واستكمال الإطار القانوني المتعلق بجرد وحماية وتثمين التراث الثقافي.

وبالنسبة لجرد المباني والمواقع التاريخية وحمايتها، نص الفصل 2-32 من القانون رقم 22.80 سالف الذكر على ضرورة إعداد جرد عام للمنقولات المقيدة والمرتبة تصنف حسب كل عمالة وإقليم، ويتم تحيين هذا الجرد سنويا، غير أن السجل الوطني للتراث الثقافي الممسوك من طرف الوزارة المكلفة بالثقافة يجب استكماله وتحيينه، وكذا تضمينه جميع المعطيات والمعلومات التي تسمح بوصف تفصيلي للتراث المادي. كما أن إعداد خريطة أثرية وطنية من شأنه أن يوفر للفاعلين في القطاع آلية للتدبير والتهيئة، والتي تقدم جردًا معلوماتيا يجمع وينظم، بصفة دورية ومحينة، البيانات الأثرية الموجودة على صعيد التراب الوطني.

وفي نفس السياق، لا تتوفر الوزارة المكلفة بالثقافة على برنامج عمل توقعي لتقييد وترتيب المواقع وفق أهداف ومواعيد محددة للإنجاز، وعلى أساس معايير تسمح بتحديد الأولويات. علما بأن هذا البرنامج التوقعي سيسمح بتحديد الشروط المطلوبة والوسائل التي يجب تعبئتها والتدابير التواصلية التي ينبغي القيام بها لإجراء هذه العمليات.

لذلك أوصى المجلس الأعلى للحسابات الوزارة بالعمل على تكثيف العمليات المتعلقة بالجرد العام والشامل للتراث الثقافي، والسهر على تحيينه سنويا، مع إدراج كل البيانات المجمعة في الخريطة الأثرية الوطنية.

أما فيما يخص التتبع والمحافظة على المباني والمواقع التاريخية، فبالرغم من ترميم وإعادة تأهيل العديد من المواقع والمعالم التاريخية، تم تسجيل العديد من الإكراهات التي

تعيق الإجراءات المتخذة من أجل المحافظة على التراث الثقافي. فعلى سبيل المثال لا يتم تعميم مخطط تدبير وصون الأحياء والمدن العتيقة إلا عندما يتم تصنيف هذا التراث الثقافي على أنه تراث عالمي. كما لا تتوفر الوزارة على مخططات لصون التراث الثقافي المادي، تشتمل على الوثائق القانونية والإدارية والمالية لهذه الممتلكات، وتحدد مناطق حمايتها ونظام تتبعها وتقييمها، وكذا سبل تعميمها على جميع المواقع والمعالم التاريخية. كما لا تتم المحافظة على الموروث الثقافي الصناعي بالطريقة المثلى، حيث أن هذا التراث يبقى غير محدد ولا تتم دراسته بشكل كاف، وهو ما قد يعرضه للضياع.

من جهة أخرى، يبقى تحديد أهلية وأولوية ترميم أو إعادة تأهيل المواقع والمعالم التراثية رهينا بإنجاز خارطة المخاطر بناء على معايير محددة مسبقا، غير أنه لوحظ غياب ميثاق ومخطط وطني استعجالي لترميم وإعادة تأهيل المباني والمواقع التاريخية المعرضة للخطر.

وبالرغم من أن بعض المنشآت والمباني التاريخية تواجه مشاكل تقنية أثناء تنفيذ أعمال ترميمها أو إعادة تأهيلها، إلا أن الوزارة لا تتوفر على إطار وطني مرجعي في المجال المعماري يعرف ويميز بين أشغال الترميم وأشغال إعادة التأهيل، لتوجيه المقاولات المعنية لتبني المقاربات الملائمة في إنجاز الأشغال وتقليص هوامش التأويل لديها. كما تفتقر هاته المقاولات المسؤولة عن أعمال الترميم أو إعادة التأهيل، في كثير من الأحيان، إلى مستخدمين مؤهلين ومتخصصين في هذه الأشغال، وذلك في ظل غياب دليل مرجعي لتصنيف الشركات المتخصصة في أشغال الترميم وإعادة التأهيل الموروث الثقافي.

على صعيد آخر، لوحظ قصور في تعميم دراسات تأثير المشاريع الاستثمارية المزمع إنجازها في محيط المواقع والمباني التاريخية، حيث اقتصر إنجاز هاته الدراسات على أربعة مشاريع فقط (باحة بيع السمك بميناء مدينة الصويرة، وموقف السيارات في محيط المدينة العتيقة بمراكش، ومشروع برج محمد السادس، ومحطة الرباط المدينة) مما يحرم الوزارة من أداة وقائية تدخل في إطار سياسة الحفاظ على المواقع والمباني والمعالم التاريخية.

في نفس السياق، تم تسجيل عدة إكراهات تعوق إنجاز مشاريع ترميم المواقع والمباني التاريخية المضمنة في الاتفاقيات متعددة الأطراف، حيث أنه بالرغم من مساهمة الوزارة بغلاف مالي قدره 618 مليون درهم لتمويل هاته المشاريع، إلا أن هذه المساهمات لم يتم تحديدها في ضوء دراسات قبلية، ولم يتم إشراك الوزارة بشكل كاف في اختيار المواقع والتدخلات المبرمجة قبل الشروع في عمليات الترميم. كما لا تتوفر الوزارة، بصفتها صاحبة المشاريع وعضوا في اللجنة المركزية لتتبع وتقييم الاتفاقيات المذكورة، على المحاضر والتقارير نصف السنوية التي يعدها أصحاب المشاريع المنتدبين.

في هذا الصدد، **أوصى المجلس** الوزارة بوضع دلائل للحفاظ على التراث الثقافي المادي وترميمه، تتضمن مؤشرات حول تقنيات الصيانة والحفظ، وكذا المواد الأكثر ملاءمة لكل نوع من الهياكل والحفاظ على تقاليد البناء المتناقلة من قبل الحرفيين في هذا المجال. كما **أوصى** بالعمل على اعتماد نص تنظيمي يلزم بإجراء دراسات تأثير المشاريع والأنشطة الاستثمارية المزمع إنجازها في محيط المواقع والمباني التاريخية على هذه الأخيرة.

وفيما يتعلق بالتثمين الاقتصادي والسياحي للتراث التاريخي، فقد لوحظ نقص في التجهيزات الخاصة باستقبال الزوار وغياب فضاءات للأنشطة الاقتصادية وللخدمات في محيط معظم المواقع والمعالم التاريخية (مناطق الاستراحة، فضاءات تربوية واستكشافية لفائدة الأطفال والشباب، ورشات التنشيط الثقافي، مطاعم ، بيع الأعمال الفنية والهدايا التذكارية...). وتؤشر هذه الوضعية على ضعف في التنسيق والتعاون بين مختلف الفاعلين في القطاع، من أجل التعريف والنهوض والتثمين الاقتصادي لهذا التراث الوطني، وخصوصا مع الفاعلين في المجال السياحي.

من جهة أخرى، شرعت الوزارة، منذ سنة 2011، في إحداث مراكز للتعريف بالتراث في بعض المواقع والمعالم التاريخية، وذلك من أجل تعزيز وعي الزوار به وتقديره والمساهمة في المحافظة عليه. إلا أن عدد المواقع والمآثر التاريخية التي تتوفر على مركز للتعريف بالتراث لا تتجاوز تسعة، فيما باقي المواقع لا تتوفر على أي مركز للتعريف بها أو خلية لمواكبة الزوار وترويج المعلومات التراثية والثقافية الخاصة بها، بما في ذلك بعض المآثر المصنفة على أنها تراث عالمي.

وفي هذا الإطار، **أوصى المجلس** الوزارة المكلفة بالثقافة بالسهر على بلورة استراتيجية مندمجة، من أجل التثمين العلمي والثقافي والاقتصادي والسياحي للتراث الثقافي والترويج الإعلامي للمواقع والمآثر التاريخية. كما **أوصى** باتخاذ الإجراءات الضرورية من أجل تعميم تجربة مراكز التعريف بالتراث الوطني.

القطاعات الإدارية

المباني الإدارية:

أهمية وضع استراتيجية لتدبير العقارات المخصصة للقطاعات الوزارية وآليات لترشيد الاقتناء والتخصيصات

تضع الوزارة المكلفة بالاقتصاد والمالية، من خلال مديرية أملاك الدولة، رهن إشارة القطاعات الوزارية عقارات الدولة اللازمة لقيامها بمهامها عن طريق تخصيص الأراضي والمباني الإدارية. وتتولى هذه القطاعات تدبير العقارات المخصصة لها وفقًا لميزانيتها وتحت مسؤوليتها.

وهكذا، وعلى الرغم من أهمية المساحة الإجمالية للمباني الإدارية والعقارات التابعة للملك الخاص للدولة (90.186 هكتارا كمساحة و12.454 وحدة عقارية حسب إحصائيات مديرية أملاك الدولة في سنة 2020)، فإن تدبير عقارات الدولة ولاسيما المباني الإدارية يتم في غياب رؤية رسمية واضحة الأركان.

كذلك، لا يعتمد تدبير المباني الإدارية للدولة على **معايير رسمية لضمان تخصيص العقارات** واقتنائها وفقًا للحاجة الحقيقية للقطاعات الوزارية تأخذ بعين الاعتبار طبيعة ونطاق مشاريع المرفق العام ومجال النشاط المعني.

ولم يتم أيضا **إرساء معايير لاستغلال المساحات** في المباني الإدارية تأخذ بعين الاعتبار طبيعة نشاط الموظفين وحاجيات المرتفقين أو طبيعة المرفق الإداري وإعادة تخصيص المساحات الشاغرة والتدبير النشط للمباني الإدارية، وضبط مسؤوليات مستغلي هذه المساحات.

على ضوء ما سبق، **أوصى المجلس** بوضع سياسة متعلقة بعقارات الدولة المخصصة للقطاعات الوزارية، ولا سيما المباني الإدارية تهدف إلى تحسين الأداء وتحقيق الانسجام ووضع آليات القيادة والتنسيق بين الفاعلين المعنيين، مع تأكيد دور مديرية أملاك الدولة كممثل للدولة المالكة والاضطلاع بمسؤولية اقتراح الاستراتيجية الخاصة بالمباني الإدارية بتنسيق مع الأطراف ذات الصلة.

وفي ما يخص منظومة (AMLACS) التي تشكل المصدر الأساسي المتاح للمعلومات بشأن ملك الدولة الخاص بصفة عامة، فقد خلصت المهمة الرقابية إلى أنها لا تحتوي على معلومات شاملة وموثوقة بشكل كافٍ ومدققة بشأن المباني الإدارية سواء من حيث عدد الوحدات العقارية أو المساحة المخصصة، كما يعوزها التحيين المستمر وإحصاء المباني الإدارية غير المستغلة والمستغلة جزئيا والشاغرة والأراضي العارية المخصصة للقطاعات الوزارية مما لا يسمح بمعرفة المخزون الحقيقي للأصول العقارية المتاحة لإعادة تخصيصها أو إعادة استخدامها. ويشكل هذا الأمر عائقا أمام التدبير الأمثل للممتلكات العقارية للدولة ويحول دون إعطاء صورة موثوقة بشأن هذه المباني والعقارات المستغلة فعليا من لدن الإدارات العمومية.

وفي ما يتعلق بالمباني الإدارية المكتراة من لدن الدولة لفائدة الإدارات العمومية، لوحظ غياب معلومات مضبوطة بشأن هذه المباني المستأجرة نظرا لغياب جرد شامل لها وضعف على مستوى تتبعها. ويرجع سبب ذلك إلى كون مهمة تتبع العقارات التي تستغلها القطاعات الوزارية على سبيل الكراء لا تدخل ضمن مهام مديرية أملاك الدولة التي يقتصر دورها على تحديد الثمن باعتبارها عضوا في لجنة الخبرة العقارية. وبصفة عامة، يبقى هذا التتبع من مسؤولية كل قطاع وزاري على حدة.

في هذا الإطار **أوصى المجلس** بوضع نظام معلومات مندمج ومخصص لتدبير عقارات الدولة المخصصة للقطاعات الوزارية ولا سيما المباني الإدارية يتيح حصرها وتتبعها وضبط استعمالها وتدبيرها.

وإذ تتشكل المباني الإدارية والأراضي المستغلة من لدن القطاعات الوزارية من تخصيصات عقارية واحتلالات، فإن التخصيصات بلغت ما مجموعه 9.381 وحدة عقارية (75.3%) بمساحة إجمالية قدرها 29.495 هكتار(32%) في حين تقدر الاحتلالات بما يناهز 3.073 وحدة (24.7 %) وبمساحة تقدر ب 60.691 هكتار (67.3%).

وتمثل الاحتلالات قسمًا كبيرًا من المساحة الإجمالية وعدد الوحدات العقارية التي تستغلها الإدارات العمومية مما يستوجب بذل مجهود من أجل تصفية وتسوية وضعيتها.

وفي شأن تتبع الاستغلال الفعلي للتخصيصات، لا تتيح المساطر الجاري بها العمل حاليا في هذا الإطار مراقبة وتتبع الاستخدام الفعلي للمباني الإدارية المخصصة للإدارات العمومية (وضع قوائم لجرد التخصيصات العقارية ونسبة استغلالها وطبيعة النشاط)، وبالتالي لا تمكن من التعرف على الأراضي المخصصة وغير المثمنة والمباني الشاغرة وغير المستغلة والاستخدامات التي لا تحترم الشروط المحددة في محاضر التخصيص.

في ما يتعلق بتحديد وتلبية الاحتياجات العقارية، فالقطاعات الوزارية لا تلجأ إلى دراسات قبلية لتبرير اختياراتها العقارية بين الاقتناء أو البناء أو الكراء. كما أنها غير ملزمة بأن تحدد، في طلباتها المتعلقة بالاقتناء أو التخصيص، احتياجاتها بشكل موثق من حيث الكم والكيف كالمساحة ونوع النشاط والفئة المستهدفة. فضلا عن ذلك، تلجأ إلى استئجار عقارات دون أن تكون ملزمة بتقديم جرد مدقق لاحتياجاتها لمباني إدارية.

أما بخصوص **عمليات التفويت التي** قد تلجأ إليها الدولة في إطار تدبيرها النشط لممتلكاتها العقارية لا سيما المساكن الوظيفية، فإنها تواجه عدة صعوبات في غياب جرد شامل لها ولوضعية استغلالها.

بالإضافة إلى ذلك، فإن تدبير **النفقات العقارية للدولة عبر ميزانية كل قطاع وزاري على حدة، لا يتيح إمكانية وضع برمجة موطدة ومتعددة السنوات مما لا يمكن من** ترشيد الاستثمارات العقارية (لا سيما عمليات الاقتناء والبناء)، وتحقيق اقتصاد الحجم من خلال عمليات اقتناء مجمعة للخدمات الهادفة إلى الحفاظ على المباني من صيانة ونظافة وحراسة.

في هذا الإطار، **أوصى المجلس** بالحرص على تحديد الاحتياجات العقارية للإدارات العمومية في مجال المباني الإدارية من خلال وضع آليات تروم ترشيد الاختيارات العقارية المتاحة من تخصيص، أو اقتناء أو بناء أو كراء، وكذا تأطير أفضل لعمليات تفويت عقارات الدولة المخصصة للقطاعات الوزارية، ولاسيما المباني الإدارية والمساكن الوظيفية، وأخيرا وضع رؤية شمولية للنفقات العقارية في أفق وضع برمجة مندمجة ومتعددة السنوات للاستثمارات العقارية ونفقات التسيير المتعلقة بها لترشيد النفقات العقارية للدولة.

أنظمة مراقبة الولوج في الإدارات العمومية:
الحاجة إلى استكمال الإطار القانوني والاستراتيجي من أجل استغلال أمثل

يُمكِّن نظام مراقبة الولوج من تنظيم حركة الأشخاص داخل المباني والمرافق كما يضبط احتساب مدة العمل ويضمن حماية الأشخاص والممتلكات. وقد تم اعتماد هذا النظام في الإدارات العمومية إثر صدور منشور رئيس الحكومة رقم 2012/26 بتاريخ 15 نونبر 2012 بشأن التغيب غير المشروع عن العمل، إذ أقرإجراءات جديدة من بينها تزويد الإدارات بالوسائل التكنولوجية الحديثة لضبط الحضور، وذلك لما تُوفره هذه الوسائل من ميزات تتمثل أساسا في نجاعتها في التصدي لظاهرة التغيب غير المشروع.

ففي ما يخص الحكامة والإطار القانوني، فتجدر الإشارة أن تدبير الزمن الإداري واعتماد أنظمة مراقبة الولوج لم تحظ بالأهمية المطلوبة في الخطط الاستراتيجية المتعلقة بالإصلاح الإداري قبل 2018، إذ على الرغم من أن هذه الخطط تناولت الجانب المتعلق بتدبير الموارد البشرية في الإدارة العمومية، فإنها لم تدمج تدبير الزمن الإداري وأنظمة مراقبة الولوج. وفيما يتعلق بالخطة الوطنية لإصلاح الإدارة (2018-2021)، عرف المشروع المتعلق بإنشاء نظام معلوماتي مشترك لتدبير الموارد البشرية تأخرا ملحوظا إذ تمت برمجته على أساس الانتهاء من تنفيذه متم سنة 2021، لكن لم يشرع في تنفيذه إلا بتاريخ 28 فبراير 2021.

وتبين أيضا أن اللجنة ما بين الوزارية لدى الوزارة المكلفة بالتحول الرقمي وإصلاح الإدارة لا تتوفر على السلطة الكافية التي تُمكِّنها من الحصول على المعلومات المتعلقة بالتغيب غير المشروع عن العمل من القطاعات الوزارية المعنية، كما لم تتمكن من القيام بالأدوار المنوطة بها والمتعلقة بتتبع وتقييم تفعيل الإجراءات والتدابير موضوع المنشور أعلاه. وفي نفس الإطار، تبين أن 43% من القطاعات التي شملتها المهمة الرقابية للمجلس لم تحدث الخلية المركزية المكلفة بتفعيل التدابير والإجراءات الوقائية لمحاربة التغيب غير المشروع عن العمل. كما لا تتوفر القطاعات الوزارية، باستثناء قطاع واحد، على لجنة للقيادة مكلفة بإدارة نظام مراقبة الولوج تضم جميع المديرين المركزيين وتُعنى بتحديد وتوحيد أساليب تدبير نظام مراقبة الولوج وضمان برمجته وتتبعه. لوحظ أيضا غياب إطار قانوني خاص مُصاحب لاعتماد أنظمة مراقبة الولوج واستخدامها على مستوى الإدارة، إذ يَظَلُّ منشور 2012 بشأن التغيب غير كَافٍ لإنجاح استعمال هذا النظام والحد من التغيب غير المشروع.

وبالنسبة لتجهيز الإدارات العمومية بأنظمة مراقبة الولوج وتدبيرها، تبين أن أنظمة مراقبة الولوج غالبا ما تعتمد على المستوى المركزي للوزارات دون تعميمها على المصالح اللاممركزة، حيث أن هذه الأنظمة تشمل 92% من الموظفين على المستوى المركزي مقابل 3% فقط على المستوى اللاممركز. كما لم يخضع تجهيز الإدارات بأنظمة مراقبة الولوج لدراسة جدوى قبلية من قبل القطاعات الوزارية المعنية، باستثناء 3 من أصل 21 قطاعا. من جهة أخرى، فإن 13 قطاعا وزاريا من بين 21، لم تبرم عقودا تتعلق بخدمات الصيانة بعد انتهاء فترة الضمان (أكثر من 60% من القطاعات). كما اقتصرت بعض القطاعات الوزارية على إصدار مذكرات داخلية تُذَكِّر بمقتضيات منشور رئيس الحكومة بالتزامن مع تجهيز مقرات العمل بأنظمة مراقبة الولوج دون القيام بحملات تواصلية وتوعوية تهدف لإشراك الموظفين في هذا المشروع وشرح أهمية اعتماد هذا النظام.

بخصوص استغلال وفعالية أنظمة مراقبة الولوج، تبين أن 85% من القطاعات لم تقم بتحديث البيانات المتعلقة بالموظفين حتى يتسنى أخذ التغييرات التي تطرأ على وضعيتهم الإدارية بعين الاعتبار. وتجدر الإشارة إلى أن تحديث البيانات يُحسِّن فعالية النظام ويضمن الاستخدام الأفضل للمخرجات والتفاعل المرن مع نظام معلومات الموارد البشرية. ورغم أن أنظمة الولوج تُتيح إمكانية الحصول على وضعيات الحضور الخاصة بكل موظف أو بنية إدارية، فقد سُجِّل عدم استغلال أو استغلال غير كافٍ للبيانات المستخرجة منها، إذ لم تتمكن معظم القطاعات الوزارية (21/18) من توفير بيانات إحصائية مجمعة وموثوقة

عن المدة التي قضاها الموظفون بمقرات عملهم، مع الأخذ في الاعتبار التأخير والغياب المبرر وغير المشروع.

وفي ما يتعلق بتأمين أنظمة الولوج وحماية المعطيات الشخصية، لوحظ أن تدبير الولوج إلى المباني الإدارية من خلال تطبيقات معلوماتية ليست ممارسة معممة، حيث تم رصدها في ثلاث قطاعات فقط. وتبين أيضا عدم دمج نظام مراقبة الولوج في إطار التصميم المديري لأنظمة المعلومات المعتمد في القطاعات الحكومية بالرغم من كونه نظاما معلوماتيا يقوم بتدبير قاعدة بيانات مهمة قد تشكل مصدر مخاطر. بالإضافة إلى ذلك، لم يُقَدم أي قطاع وزاري خريطة المخاطر المرتبطة باستغلال الأنظمة والتي من شانها أن تُمكن من تحديد العيوب ذات الصلة ووضع التدابير الملائمة للتعامل معها. كما لم تقم القطاعات الحكومية المعنية بتقديم طلب للحصول على التصريح المسبق من اللجنة الوطنية لمراقبة حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي المتعلقة باستعمال أنظمة الولوج في معالجة بيانات ذات طابع شخصي.

وبالنظر إلى ما سبق، أوصى المجلس الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة، وبتنسيق مع باقي القطاعات الحكومية، بوضع إطار حكامة مناسب يُمَكِّنُ من التدبير الفعال لأنظمة مراقبة الولوج داخل الإدارة العمومية، ووضع إطار قانوني يحدد أهداف وشروط وإجراءات استخدام هذه الأنظمة. **كما دعا المجلس** إلى ضرورة استخدام المعلومات التي توفرها أنظمة مراقبة الولوج أخذا بعين الاعتبار الممارسات الفضلى في هذا المجال، مع توضيح الأدوار والمسؤوليات المنوطة بالمسؤولين خاصة الرؤساء المباشرين. **كما حث المجلس** على أهمية دمج أنظمة مراقبة الولوج في التصميم المديري لنظم المعلومات واحترام التوجيهات الوطنية الخاصة بأمن نظم المعلومات فيما يتعلق بأمن أنظمة مراقبة الولوج، والتقيد بمتطلبات حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي والقواعد المرتبطة بها.

نظام رصد المخالفات بواسطة الرادارات الثابتة:
أهمية تحسين الأداء والمردودية

تسبب حوادث السير سنوياً بالمغرب ما يقرب من 3.500 حالة وفاة و12.000 إصابة خطيرة، أي بمعدل عشر حالات وفاة و33 إصابة خطيرة يومياً. وللحد من هذه الوضعية، اتخذت عدة إجراءات من بينها اعتماد نظام لمراقبة ومعالجة المخالفات الملتقطة بواسطة الرادارات الثابتة، من خلال وضع أجهزة تكنولوجية مخصصة لضبط ومراقبة وإثبات المخالفات، كما تنص على ذلك المادة 197 من مدونة السير على الطرق.

أما في ما يتعلق بالإطار الاستراتيجي والتنظيمي لنظام مراقبة ومعالجة المخالفات الملتقطة بواسطة الرادارات الثابتة، اتضح أن الاستراتيجية الوطنية للسلامة الطرقية، 2017-2026، التي اعتمدتها الحكومة لم يتم تحيينها من أجل إدراج الإجراءات المتعلقة بتشجيع النقل متعدد الأنماط والتهيئة العمرانية واللجوء إلى سياسات تفرض تخفيض السرعة، وذلك وفق ما هو منصوص عليه في خطة العمل العالمية للسلامة الطرقية 2021-2030.

كما سجل المجلس عدم تعزيز دوز اللجن المسؤولة عن السلامة الطرقية بما فيه الكفاية، مما انعكس سلبا على مستوى التنسيق والتشاور بين مختلف المتدخلين في عمليات تركيب وتشغيل الرادارات الثابتة، وتحديد المحاور الطرقية ذات الأولوية واختيار المواقع الملائمة لتركيبها، ووضع خطط جهوية للسلامة الطرقية، وتقديم اقتراحات لتحسين تدبير نظام مراقبة ومعالجة المخالفات الملتقطة، وكذا إعداد تقارير تقييم في الموضوع.

وعلى صعيد آخر، تتم معالجة المخالفات الملتقطة بواسطة الرادارات الثابتة من خلال أنظمة معلوماتية خاصة بكل متدخل على حدة، بحيث غالبا ما يؤدي عدم اندماج هذه الأنظمة المعلوماتية إلى التأخر في معالجة ملفات المخالفات، وكذا رصد اختلافات في البيانات المتعلقة بها، علاوة على عدم قدرتها على معالجة الكم الهائل من المحاضر والغرامات المثارة داخل آجال معقولة.

وفي هذا الإطار، **أوصى المجلس الأعلى للحسابات** وزارة النقل واللوجستيك والوكالة الوطنية للسلامة الطرقية بتحيين الاستراتيجية الوطنية للسلامة الطرقية، تماشيا مع الخطة العالمية للسلامة الطرقية (2021-2030)، والعمل على تعزيز دور اللجن المسؤولة عن السلامة الطرقية، وتأهيل نظام مراقبة ومعالجة المخالفات الملتقطة بواسطة الرادارات الثابتة، بتنسيق مع الشركاء المعنيين، وذلك لضمان اندماج وتكامل مكوناته ونجاعة مخرجاته.

وبخصوص عملية اقتناء وتركيب الرادارات الثابتة، لوحظ تأخر في أشغال تركيب الرادارات الجديدة، بحيث وبعد انصرام ثلاث سنوات من تاريخ المصادقة على الصفقات المخصصة لاقتناء 552 رادارا ثابتا، لم يتجاوز معدل الرادارات التي تم تركيبها 12% من مجموع العتاد، مقابل 29% من الرادارات في طور التركيب و59% لم يتم الشروع في تركيبها بعد. وتجدر الإشارة إلى عدم تحديد الصفقات المبرمة لجميع مواقع تركيب الرادارات، وهو ما نتجت عنه عدة معيقات إدارية وتقنية ومالية، تتعلق على وجه الخصوص بصعوبة الحصول على الرخص الإدارية وربط الرادارات بالكهرباء والأنترنيت.

من أجل ذلك، **أوصى المجلس** بتسريع وتيرة عملية تركيب وتشغيل الرادارات المقتناة، وتحسين مسطرة تحديد الحاجيات والتخطيط لاقتناء الرادارات الثابتة، وتحديد مواقع تركيبها قبل الإعلان عن طلبات العروض المتعلقة باقتنائها.

وفي ما يخص نجاعة نظام مراقبة ومعالجة المخالفات الملتقطة بواسطة الرادارات الثابتة، نتج عن معالجة المخالفات الملتقطة بواسطة هذه الرادارات قبول 8,52 مليون مخالفة وإلغاء 6,69 مليون منها، وهو ما يعادل نسبة إلغاء تجاوزت 39%. كما أن التعرف على أرقام تسجيل المركبات المخالفة يعرف صعوبات تتعلق بتحديد هوية مالكي هذه المركبات.

وفي نفس السياق، يتم تحرير محاضر المخالفات المرتكبة من طرف المركبات المسجلة بالخارج دون إشعار المخالفين المعنيين، بسبب صعوبة تحديد هوية مالكي هذه المركبات. كما لا تتوفر الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية على منصة مشتركة مع الشركة الوطنية للنقل واللوجستيك من أجل مدها بالمعطيات اللازمة لتحديد مستعملي سيارات الدولة المرتكبة للمخالفات.

بالنسبة لتبليغ المخالفاتّ، من طرف الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية، لم يتجاوز معدل تبليغ الإشعار بالمخالفات إلى المعنيين بالأمر نسبة 56% خلال الفترة 2015-2021. وترجع أسباب هذه الوضعية إلى الصعوبات المتعلقة بتحديد عناوين المخالفين وعدم تغطية بعض المناطق بالخدمات البريدية.

وبخصوص مرحلة الدعوى العمومية وتنفيذ الأحكام، فإن النيابة العامة لدى المحاكم المختصة تتلقى، في كثير من الحالات، محاضر مخالفات طالها التقادم أو اقترب أجل تقادمها، وهو ما يؤدي إلى حفظها. وقد بلغت نسبة حفظ الملفات أزيد من 62%، أي ما يعادل 3,4 مليون محضر مخالفة تم حفظه من أصل 5,47 مليون محضر تمت إحالته على النيابة العامة خلال الفترة 2015-2021.

كما تتركز ملفات المخالفات بشكل كبير على مستوى المحاكم الابتدائية للدار البيضاء والرباط ومراكش وطنجة وتمارة وسلا (حوالي 68% من مجموع المخالفات المحالة على المحاكم). ويجدر التذكير بأن الاستمرار في توسيع حظيرة الرادارات الثابتة على المستوى الوطني سيؤدي حتما إلى إنتاج كم هائل من المحاضر، مما يستدعي توفير الموارد البشرية واللوجستيكية اللازمة لمعالجة الملفات داخل آجال معقولة.

وبالموازاة مع ذلك، تعترض عملية تبليغ وتنفيذ أحكام مخالفات السرعة الملتقطة بواسطة الرادارات الثابتة معيقات ترتبط أساسا بصعوبة تحديد عناوين المخالفين. في هذا الصدد، لم تتجاوز نسبة تبليغ الأحكام الصادرة عن المحاكم الابتدائية 8% منذ دخول مدونة السير قيد التنفيذ في 2010 إلى غاية 2021.

لهذه الغاية، أوصى المجلس وزارة العدل ووزارة النقل واللوجستيك والوكالة الوطنية للسلامة الطرقية بالعمل على تحسين أداء ومردودية نظام المراقبة والمعالجة الآلي للمخالفات، ولاسيما من خلال الجوانب المتعلقة بتأهيل الرادارات المستعملة بهدف تقليص نسبة إلغاء المخالفات، واللجوء إلى وسائل بديلة، مثل الرسائل النصية والإلكترونية، لتحسين معدل تبليغ الإشعار بالمخالفات.

كما **أوصى المجلس** بإحداث آلية يقظة وتتبع، بالتنسيق بين الوكالة الوطنية للسلامة الطرقية ووزارة العدل، تهدف إلى ضبط آجال التقادم وعملية إحالة محاضر المخالفات على المحاكم المختصة.

تأثير الأزمة الصحية "كوفيد-19" على تدبير الجماعات الترابية:

أهمية تطوير آليات الاشتغال من أجل ضمان استمرارية الخدمات

كان لانتشار جائحة "كوفيد-19" تداعيات مختلفة على تدبير الجماعات الترابية، سواء فيما يتعلق بمواردها المالية أو على مستوى ممارسة اختصاصاتها. وقد سعت هذه الأجهزة، بمواكبة من السلطات المعنية، إلى اتخاذ مجموعة من التدابير للتخفيف من وطأة هذه التداعيات.

فبالنسبة **لمجهودات حفظ الصحة العامة** المبذولة من طرف الجماعات، فإن الموارد البشرية واللوجستيكية المرصودة لهذا الغرض، ولا سيما تلك المخصصة للمكاتب الجماعية للصحة، والتي رغم تطورها كما وكيفا، لم تكن كافية للتصدي للتحديات التي نجمت عن الجائحة. كما أن تدخلات الجماعات على هذا المستوى لم تتسم بالتوازن بين مختلف أصنافها، إذ أن معظم الجهود وجهت لعمليات التطهير والتعقيم.

كما **لم تتخذ الجماعات الترابية مبادرة عقد اجتماعات تنسيقية** من أجل تحديد الآليات المناسبة لمساهماتها للحد من تداعيات الجائحة. فعلى سبيل الاستدلال، لم تتعد نسبة النقط المدرجة في جداول أعمال المجالس التداولية خلال سنتي 2020 و2021 ذات الصلة بالجائحة 6% من إجمالي النقط التي ناقشتها.

وبدوره تأثر **تدبير المرافق العمومية المحلية** بانتشار الجائحة، مع تسجيل تدخل محدود للجماعات في تدبير هذه المرافق، خاصة على مستوى اتخاذ قرارات الإغلاق والفتح. ونتيجة لتوقف نشاط مجموعة من المرافق، فقد عرفت الموارد المالية ذات الصلة تراجعا ملموسا. كما هو الشأن بالنسبة للأسواق الأسبوعية والمحطات الطرقية وأسواق القرب والجملة التي تراجعت مداخيلها بحوالي 70%.

وعلى مستوى آخر، فقد تأثرت مالية الجماعات الترابية بتداعيات الأزمة الصحية المرتبطة بجائحة "كوفيد-19".

وهكذا، ونتيجة لتراجع مجموعة من الأنشطة الاقتصادية أو توقفها، **سجلت مداخيل الجماعات الترابية** بمختلف مستوياتها، وإن بنسب متباينة، تراجعا مهما. وهكذا، وفيما يخص الجماعات بلغت نسبة التراجع 15% على مستوى الرسوم الثلاث المدبرة من طرف الدولة لفائدتها، فيما تعدت هذه النسبة 50% فيما يتعلق ببعض الرسوم المرتبطة بأنشطة اقتصادية كالرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية والرسم على محال بيع المشروبات. أما حصص الجماعات من منتوج الضريبة على القيمة المضافة فلم يطرأ عليها أي تغيير، بفعل استقرار هذا المنتوج على مستوى المصدر، مع انخفاض مخصصات التجهيز المحولة إليها. وعرفت مداخيل العمالات والأقاليم انخفاضا بنسبة 8% نتيجة تراجع

حصصها من منتوج الضريبة على القيمة المضافة. وبخصوص الجهات، فقد عرفت حصصها من منتوج الضرائب والرسوم المحولة من الدولة لفائدتها، خاصة الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات، تراجعا بنسبة 16%.

أما على مستوى النفقات، وإن كان بعضها عرف ارتفاعا بسبب ظروف أملتها الجائحة كالنفقات ذات الطابع الاجتماعي، خاصة على مستوى الجهات، دون أن تشكل عبئا حقيقيا على ميزانياتها نظرا لمحدودية اعتماداتها، فإن غالبية النفقات عرفت تقلصا بفعل ظروف الجائحة أو تدابير ترشيد التي تم إقرارها خلال فترة الأزمة الصحية، حيث يمكن التمييز على هذا المستوى بين:

- النفقات التي تراجعت بسبب ظروف الجائحة، بنسب بلغت بخصوص بعضها 80%، مثل نفقات التنقل واقتناء المحروقات ومصاريف استهلاك الماء والكهرباء بالبنايات الإدارية؛
- النفقات التي تقلصت بفعل إجراءات الترشيد التي أقرتها وزارة الداخلية، والتي همت أساسا نفقات دعم الجمعيات ونفقات المخصصات المرصودة للمقاطعات، مع الإشارة إلى استقرار نفقات الموظفين نتيجة وقف الترقيات وعمليات التوظيف؛
- النفقات التي تعذر، خاصة على الجماعات، تسديدها نتيجة تراجع مداخيلها، التي ساهمت، بالنظر إلى أهميتها، بنسبة 52% من الانخفاض الإجمالي لنفقات التسيير الحقيقية. وقد أدت هذه الوضعية إلى تفاقم الباقي أداؤه للشركات والمؤسسات الدائنة، خاصة موزعي الماء والكهرباء والشركات المفوض لها تدبير خدمات القرب والشركات المتعاقد معها في إطار صفقات عمومية.

وارتباطا بتنفيذ الطلبيات العمومية والعقود والاتفاقيات، فقد تراجع المبلغ الإجمالي للطلبيات العمومية المبرمة بما نسبته 10% خلال سنة 2020 و45% خلال سنة 2021 مقارنة مع سنة 2019، كما عرفت الالتزامات السارية بعد انتشار الجائحة اتخاذ قرارات تقضي بتوقيفها أو تعديلها أو فسخها بنسبة 88%. وفيما يخص الصفقات المبرمجة خلال سنتي 2020 و2021، فقد تخلت الجماعات الترابية عن تنفيذ 33% منها.

أما بالنسبة **للآليات المعتمدة لأجل تنزيل مجهودات الجماعات الترابية للحد من آثار الأزمة الصحية،** فقد سجل لجوء متكرر لسندات الطلب، أحيانا في حالات لم تكن تكتسي طابع الاستعجال، كما تم اللجوء في أكثر من 80% من الصفقات المنجزة إلى التفاوض المباشر، وقد تم ذلك في بعض الحالات مع مقاولة واحدة بشكل لم يتح الاستفادة من فرصة اختيار العرض المناسب حسب معايير الثمن والجودة وظروف وآجال التسليم. وبخصوص **الاتفاقيات المبرمة** من طرف الجماعات الترابية، فقد تم تسجيل تباين في الانخراط باختلاف مستوياتها، إذ أن الجهات انخرطت بشكل مكثف في اتفاقيات تهم القطاعات الصحية والاقتصادية والاجتماعية على حد سواء، بينما تم رصد انخراط محدود للجماعات.

وتأسيسا على ما سبق، وحتى تكون الجماعات الترابية أكثر جاهزية للمساهمة الناجعة في تدبير الأزمات، **أوصت المجالس الجهوية للحسابات** بإدماج البعد المتعلق بإدارة المخاطر ضمن أولويات الجماعات الترابية وباعتماد وتفعيل برامج للتكوين ولتقوية القدرات في

مجال مواجهة الأزمات الصحية، على غرار ما هو معمول به بالنسبة للمخاطر المرتبطة بالفيضانات، والزلازل وانتشار الجراد.

ونظرا للدور البالغ الأهمية الذي تلعبه الجماعات في حفظ الصحة العامة، **أوصت هذه المجالس** بتأهيل، وفق أهداف وغايات محددة، للمكاتب الجماعية لحفظ الصحة. وفي هذا الصدد، وجبت الإشارة إلى أن المجالس الجهوية للحسابات تباشر، برسم البرنامج السنوي 2022، مهمة موضوعاتية حول المكاتب الجماعية لحفظ الصحة. **كما دعت** إلى تحديد أدق للقطاعات المتضررة من الجائحة على مستوى كل مجال ترابي، وبالتالي العمل على تقوية مبادرات الشراكة والتنسيق بهدف التخفيف من حدة الآثار المستقبلية للجائحة سواء على المستوى الصحي أو الاجتماعي أو الاقتصادي.

ولأجل ضمان استمرار تقديم الخدمات، **حثت المجالس الجهوية للحسابات** على الانخراط أكثر في رقمنة المساطر والإجراءات (مثلا تعميم المنصة الرقمية "رخص" في مجال التعمير)، كما **دعت إلى** التنفيذ السريع لتدخلات الجماعات الترابية خلال فترات الأزمات من خلال وضع مخطط استباقي لتدبير الطلبيات العمومية والعقود، مع الحرص، قدر الإمكان، على إعمال مبدأ المنافسة وتفادي أي تجاوزات على هذا المستوى.

تدبير الجهات:
الحاجة إلى تعزيز وظيفة التخطيط الاستراتيجي وتنويع مصادر التمويل

خول القانون التنظيمي رقم 111.14 للجهات جملة من الاختصاصات المتنوعة التي تهدف إلى المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقليص الفوارق المجالية وتنمية القدرات وتعزيز تحقيق أهداف التنمية المستدامة على الصعيد الجهوي.

وفي هذا الصدد، تناط بالجهة، وفقا للمادة 80 من القانون التنظيمي رقم 111.14، داخل دائرتها الترابية، مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة. ولهذه الغاية، تقوم الجهة بإعداد وتتبع وتنفيذ برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب وفق منهج تشاركي يضمن الاندماج والالتقائية بين التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة والحاجيات التنموية على المستوى الجهوي.

بخصوص التخطيط الاستراتيجي، فقد صادقت مجالس الجهات خلال الفترة 2017-2019 على 11 برنامجا للتنمية الجهوية، بكلفة إجمالية بلغت حوالي 377 مليار درهم. في هذا السياق، لم تتم مراعاة تراتبية وثائق التخطيط المنصوص عليها في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات. كما تم تسجيل قصور في أخذ الاستراتيجيات والبرامج القطاعية بعين الاعتبار وفي تحديد الأولويات وتوطين المشاريع، فضلا عن ضعف تفعيل آليات المراقبة والتتبع والتقييم. ينضاف إلى ذلك، ما تم تسجيله من تحويل متزامن للموارد نحو برامج أو مخططات موازية مما يفقد بعض برامج التنمية الجهوية غايتها التخطيطية.

كما أقدمت بعض الجهات على إدراج مشاريع لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية أو المشتركة في برامج التنمية الجهوية الخاصة بها. وإذا كان هذا التوجه، قد يؤشر على وجود رغبة لدى مجالس الجهات المعنية لبرمجة مشاريع ذات طابع اجتماعي لها أثر مباشر على الساكنة أو إلى كون الجهات ما زالت تعتبر نفسها مستوى لسد العجز الذي قد يسجل في ميزانيات الجماعات، فإن مرد ذلك يعزى أيضا إلى تعدد التأويلات للمقتضيات القانونية المتعلقة باختصاصات الجهات، وكذلك إلى تداخل بعض اختصاصات الجماعات الترابية المعنية والقطاعات الحكومية المختصة.

وفي هذا السياق، **أكدت المجالس الجهوية للحسابات** على ضرورة تكريس مكانة الصدارة التي خولها الفصل 143 من الدستور للجهات في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، وعلى أهمية ترسيخ مبدأ الديمقراطية التشاركية، من خلال وضع مجالس الجهات، وكما ينص على ذلك الفصل 139 من الدستور، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها.

وفي نفس الصدد، **أوصت هذه المجلس** بإعادة النظر في المقتضيات القانونية المتعلقة بالجهات بشكل يمكن من رسم حدود أكثر دقة لاختصاصاتها لتفادي تعدد التأويلات وتقليص التداخل مع اختصاصات الفاعلين الترابيين الآخرين. كما **دعت الجهات**، إلى إعطاء الأهمية اللازمة لمرحلة التشخيص وتجميع مختلف المعطيات القطاعية التي لها علاقة بالتنمية الجهوية والحرص على إدماج مشاريع البرامج والمخططات الموازية ضمن برامج التنمية الجهوية، وذلك لتعزيز الرؤية الاستراتيجية للجهات، والعمل على تجميع المشاريع التنموية المرتبطة بنفس المجال ضمن برامج تنموية فرعية، متناسقة في محتوياتها ومتكاملة في أهدافها وغاياتها.

وفيما يتعلق **بتدبير اتفاقيات التعاون والشراكة**، فإن منهجية التخطيط والإعداد للشراكات لازالت غير واضحة. ذلك أن النقص، عند إعداد الاتفاقيات، في استحضار أهداف التنمية الجهوية، في منظورها الشامل بما في ذلك تنزيل برامج ومخططات الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية، واعتبار أن الجهات ليست سوى مصدر للتمويل أو لاستكماله وأن دورها في عمليات الشراكة المبرمة ينتهي بمجرد انتهاء تحويل مساهماتها إلى حسابات الشركاء المعنيين، انعكس بشكل جلي على أداء الجهات، سواء على مستوى تتبع تنزيل الاتفاقيات المشار إليها أو على مستوى التأكد من تحقيقها للأهداف المسطرة داخل آجال معقولة. كما أن عدم اعتماد مسطرة واضحة وموثقة لعقود-البرامج المبرمة بين الدولة والجهات، قد يشكل إكراها لبعض الجهات يحول دون تكوينها تصورا حول دور هذه العقود كآلية ناجعة لتنزيل المشاريع التنموية الجهوية ذات وقع في الزمن وفي الغايات.

وتبعا لذلك، فالجهات مدعوة لوضع تصور واضح بشأن تدبير الشراكات التي تعتزم الانخراط فيها، لاسيما عند إبرامها عقود-برامج مع الدولة، وذلك وفق منظور "مخطط – برنامج – مشروع – اتفاقية" بدل منظور "قطاع – مشروع – اتفاقية". مع التأكيد على ضرورة اعتبار إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة كآلية تمكن من توفير الإطار التنظيمي والإجرائي لتنفيذ المشروع المرتقب. وبالتالي، وجب إعطاء أهمية معتبرة لمسألة التتبع والتحقق من كون أثر تنفيذ الاتفاقيات قد أدى إلى تحقيق الغايات المرجوة.

تأسيسا على ما سبق، **أوصت المجالس الجهوية لحسابات** بالعمل على مزيد من تنقيح وضبط صياغة مقتضيات العقد - برنامج النموذجي بين الدولة والجهات، وذلك بهدف تحديد إطار ودور كل طرف في المسؤوليات المنوطة به. كما **حثت** على القيام، في مرحلة أولى، بجرد وتقييم لجميع الاتفاقيات المبرمة سابقا من أجل تفعيل أو تحيين أو تعديل تلك القابلة للتنفيذ وفسخ، عند الاقتضاء، الاتفاقيات غير القابلة للأجرأة. وفي نفس الاتجاه، **دعت هذه المجالس** إلى ضرورة اعتماد مقاربة واضحة وموثقة من أجل تدبير الشراكات والتعاون على صعيد الجهات على أساس تنزيل برامج التنمية الجهوية، ووضع معايير لتخصيص المساهمات المالية بحسب الحاجيات المعبر عنها. إضافة إلى تفعيل الجهات لآليات تتبع تنزيل برامج التنمية الجهوية، ومواكبة أجرأة الاتفاقيات، مع الحرص على استرجاع الأموال المدفوعة في حال عدم وفاء شركاء الجهات بالتزاماتهم.

وفيما يرتبط بالحكامة المؤسساتية، عملت بعض جهات المملكة خلال الفترة 2016-2020 على اعتماد أنماط التدبير الحديث، وذلك من خلال تفعيل الأجهزة المنصوص عليها في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، ولا سيما الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع، فضلا عن تنسيق تدخلاتها، بإشراف من ولاة الجهات، مع مختلف الفاعلين على المستوى الترابي (خاصة المصالح اللاممركزة، شركات التنمية الجهوية، شركات التنمية المحلية، المؤسسات العمومية المحلية، المؤسسات العمومية ذات الاختصاص الترابي، المراكز الجهوية للاستثمار، وكالات التنمية بعمالات وأقاليم الشمال والشرق والجنوب، التجمعات المهنية مثل المجالس الجهوية للسياحة).

وفي هذا الإطار، فقد أناط القانون رقم 111.14 بوكالات تنفيذ المشاريع مهام تقديم المساعدة للجهات عند دراستها وإعدادها مشاريع وبرامج تنميتها وتنفيذها، كما أوكل لها إمكانية استغلال وتدبير المشاريع لحسابها. غير أنه سجل، في هذا الصدد، تباين بين الجهات في درجات تفعيل دور الوكالات المحدثة، وهو ما يستوجب مزيدا من التوضيح للمقتضيات القانونية المؤطرة لتدخلات الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع وعلاقتها مع الفاعلين على المستوى الترابي، خاصة الجهات ومجالسها، حتى يتسم تدخلها بالفعالية في جميع مراحل تنزيل هذه الأخيرة لبرامج تنميتها الجهوية، منذ بلورة الفكرة مرورا بالتنفيذ وأخيرا تقييم الأداء والأثر. كما سجل، في نفس السياق، تعدد المتدخلين في تنفيذ المشاريع على المستوى الترابي، في ظل غياب أو محدودية التشاور بينهم.

من جهة أخرى، **وعلاقة بتدبير الجهات لمحفظة مساهماتها المالية** في رأسمال بعض الشركات التي تم إحداثها بشراكة مع فاعلين من القطاعين العام والخاص، فقد سجل نقص لدى بعض الجهات في تتبع استعمال مساهماتها ونقص في تتبع أنشطة الشركات المعنية. كما تبين أن بعض الجهات أقدمت على الانخراط في عمليات إحداث شركات للتنمية الجهوية دون القيام بدراسات جدوى شاملة للجوانب التقنية والقانونية والمالية.

وفي هذا السياق، **أوصت المجالس الجهوية لحسابات** بتقوية القدرات التدبيرية للوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع والحرص على وضع آليات فعالة لتنسيق تدخلاتها بينها وبين الجهات وباقي الفاعلين على المستوى الجهوي. كما **أوصت** بالعمل على ملاءمة عمليات مساهمة الجهات في شركات التنمية مع مقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وتدارك النقائص التي تعتري شركات التنمية الجهوية، خاصة من خلال التتبع المنتظم لمساهماتها.

وفيما يتعلق بالتدبير المالي للجهات، عرف إجمالي مداخيلها نموا ملحوظا خلال الفترة 2016-2019 بلغت نسبته 114%، بحيث انتقل من 5,26 إلى 11,24 مليار درهم. وقد تأثر هذا المنحى التصاعدي خلال سنة 2020 بتداعيات جائحة "كوفيد-19" بحيث لم يتجاوز مجموع مداخيل الجهات 8,87 مليار درهم. في مقابل ذلك، ارتفع إجمالي نفقات الجهات خلال الفترة 2016-2019 بوتيرة فاقت تلك المسجلة على مستوى مداخيلها. ذلك أنه انتقل من 2,85 إلى 9,51 مليار درهم، أي بنسبة نمو إجمالية بلغت 235%. فيما شهدت سنة 2020 تراجع حجم نفقات الجهات بنسبة 9,1% لتستقر في حوالي 8,65 مليار درهم.

وعليه، فإن الوتيرة السريعة لتطور نفقات الجهات، مقارنة بنسب تطور المداخيل، قد تؤثر مستقبلا، إن لم يتم التحكم فيها، على توازناتها المالية، مما يستلزم اعتماد خطة لتعزيز الموارد الذاتية للجهات. لذلك، **أوصت المجالس الجهوية لحسابات** بالعمل على تنويع مصادر تمويل الجهات عبر فتح الباب للمؤسسات المالية وإحداث حلول تمويلية بديلة موجهة لفائدتها واللجوء، كلما توفرت شروط ذلك، إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

كما شهدت القدرة المالية للجهات على الاستثمار خلال الفترة 2016-2020 نموا بلغت نسبته 150%، حيث انتقلت من 7,18 إلى 17,97 مليار درهم. وبالرغم من هذا التطور الإيجابي، فقد سجل ضعف في التناسب ما بين قدرات الجهات على الاستثمار وحصصها الفعلية في تمويل برامج تنميتها الجهوية. لهذا، **أوصت المجالس الجهوية لحسابات** بمراعاة توازن مقبول بين قدرة الجهات على الاستثمار وحصصها في تمويل برامج تنميتها الجهوية.

وعلى مستوى تدبير الطلبيات العمومية، ورغم تفعيل الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع، تؤثر محدودية القدرات التدبيرية للجهات على إمكانيات تفعيل آليات الحكامة ووضع منظومة مراقبة داخلية فعالة وناجعة داخل هياكلها الإدارية. وما زالت تجد أغلب الجهات نفسها في مواجهة تحدي تقوية تدخلات هذه الوكالات واستقطاب موارد بشرية مؤهلة لمواكبة مستلزمات وضع وتنزيل برامج تنميتها الجهوية، وإلا فإنها ستضطر دائما للاستعانة بالخبرات الخارجية.

وفي هذا الإطار، وعلاقة بالتخطيط الاستراتيجي، فقد تبين أن جميع الجهات لجأت إلى مكاتب خاصة للدراسات من أجل إعداد برامج تنميتها الجهوية. إلا أن هذه العملية شابتها، على مستوى بعض الجهات، عدة نقائص تتمثل خصوصا في ارتفاع كلفة بعض الدراسات المنجزة في هذا الإطار وتباينها بشكل ملحوظ بين الجهات (تراوحت الكلفة بين مليون واحد و19,4 مليون درهم) وعدم إدراج معياري التجربة والخبرة في التخطيط الاستراتيجي الترابي ضمن مقاييس تقييم عروض مكاتب الدراسات المعنية بالإضافة إلى عدم اعتماد آليات تمكن من التقييم الموضوعي للمؤهلات والعروض التقنية للمتنافسين، الأمر الذي أدى إلى إسناد مهمة إعداد برامج التنمية إلى مكاتب تنقصها الخبرة في مجال التخطيط الاستراتيجي.

في هذا السياق، وبالنظر إلى حجم الطلبيات العمومية المنفذة من قبل الجهات خلال الفترة 2016-2020، والتي ناهز عددها 7.782 طلبية بلغ مجموع قيمتها حوالي 24 مليار

درهم، فإن **المجالس الجهوية لحسابات ذكّرت** بضرورة وضع نظام مراقبة داخلية ناجع وفعال مع العمل على تحيينه بشكل مستمر، وذلك بما يمكن من رصد المخاطر ومعالجتها ومن توفير بيئة رقابية تكرس مبدأي الشفافية والمحاسبة في إدارة العمليات. وهو ما يستوجب وضع برنامج معلوماتي مندمج يمكن من تسجيل مختلف العمليات المرتبطة بتدخل الجهات، إضافة إلى تفعيل وتعزيز وظيفة التدقيق الداخلي لما لها من أهمية في ضمان إرساء نظام مراقبة داخلية متفاعل من حيث آلياته مع المتغيرات والإكراهات العملية.

أهم أوجه تدبير الجماعات في الوسط القروي:

مجالات ترابية في حاجة إلى مواصلة الجهود لتدارك الخصاص المسجل على مستوى بعض الخدمات الأساسية

قامت المجالس الجهوية للحسابات، خلال سنة 2021، بمراقبة 87 جماعة في الوسط القروي، موزعة على 39 عمالة وإقليما بإحدى عشرة جهة من جهات المملكة. وتقدم الجماعات، موضوع هذه المهام الرقابية، خدماتها لحوالي 903.515 نسمة حسب الإحصاء العام للسكان والسكنى لسنة 2014. وقد همت هذه المراقبة على الخصوص، تدبير خدمات القرب وتنفيذ مشاريع البنية التحتية.

بالنسبة لتقديم الخدمات الأساسية، ولا سيما التزود بالماء الصالح للشرب والتطهير السائل والإنارة العمومية وجمع النفايات المنزلية وصيانة الطرق والمسالك، ورغم المجهودات المبذولة من طرف القطاعات الحكومية والمؤسسات العمومية المختصة والجماعات الترابية من أجل تأمين الولوج إلى هذه المرافق بالوسط القروي وتعميمها، فقد تم تسجيل مجموعة من النقائص بهذا الخصوص.

وهكذا، فقد سجلت المهام الرقابية خصاصا في التزود بالماء الصالح للشرب على مستوى 12 جماعة، وذلك لكون بعض الاتفاقيات ذات الصلة بمشاريع تعميم التزويد بالماء لم تُفَعَّل أو ما زالت تعرف تأخرا في التنفيذ، ويتعلق الأمر أساسا بثلاث اتفاقيات بمبلغ إجمالي ناهز 103 مليون درهم. وفي نفس السياق، ولئن قامت بعض الجماعات بتهيئة أو إصلاح منابع المياه الطبيعية وحفر الآبار، فإن التدابير المتخذة تظل غير كافية، مما أدى إلى بروز عدة تفاوتات داخل نفس المجال الترابي.

كما أن تدبير توزيع الماء الصالح للشرب من طرف الجمعيات، ورغم مزاياه، يظل في حاجة إلى الإشراف والتتبع بشكل أفضل لمنع أي استغلال أو حصول على منفعة خاصة.

وفي هذا الصدد، ولأجل تحقيق الأهداف والآثار المتوخاة، فإن البرنامج الوطني للتزود بالماء الشروب ومياه السقي برسم الفترة 2020-2027، والذي تم التوقيع على الاتفاقية الإطار المتعلقة به خلال سنة 2020 بغلاف مالي قدره 115,4 مليار درهم، ينبغي أن يستحضر الإكراهات الترابية وأن يضمن تنسيق تدخلات مختلف الفاعلين.

وعليه، **أوصت المجالس الجهوية للحسابات** بالعمل على تفعيل مشاريع تزويد الساكنة بالماء الصالح للشرب بشكل تشاوري وفي إطار توجه شمولي ومتكامل وبتنسيق مع باقي الفاعلين، بما يضمن الولوج إلى هذه الخدمات وتعميمها. **كما أوصت** بدراسة إمكانية تكليف هيئات عمومية جهوية أو بين الجماعات الترابية بتدبير مرفق توزيع الماء الصالح للشرب لفائدة الساكنة بالوسط القروي.

وفي نفس الإطار، **دعت هذه المجالس** إلى تقاسم الممارسات الفضلى السائدة في بعض المجالات الترابية بشأن تدبير ندرة المياه. **كما تعتبر** أن الجانب التوعوي من خلال النسيج الجمعوي على المستوى المحلي، والمدارس والمساجد يكتسي أهمية كبرى في ترشيد استعمال الماء، بما يساهم في تجويد عمليات التزويد بهذه المادة الحيوية.

وفيما يتعلق بخدمة التطهير السائل، ذات الأهمية الرئيسية في حماية البيئة، فإن أغلب سكان الجماعات موضوع المراقبة، لاسيما تلك التي تضم تجمعات سكنية كبيرة، يلجؤون إلى حلول تقليدية من قبيل الحفر ذات الاستعمال الفردي، مع ما يرتبط بذلك من مخاطر صحية وبيئية خاصة بالنسبة للأراضي الفلاحية المجاورة والمياه الجوفية. وفضلا عن ذلك، تفتقر هذه الجماعات إلى تصور واضح حول إحداث شبكة للتطهير السائل وحل إشكالية الصرف الصحي.

ويظل التتبع الدقيق لتنفيذ البرنامج الوطني للتطهير السائل ومعالجة المياه العادمة أمرا ضروريا، بالنظر إلى أهمية الغلاف المالي المخصص له (42,76 مليار درهم)، وخصوصا لضمان تحقيق هدفه الطموح المتمثل في الربط الشامل بشبكة التطهير بالنسبة لحوالي 36 مليون نسمة بحلول سنة 2040، في 365 مدينة ومركز حضري و1.207 تجمع قروي.

علاوة على ذلك، يتطلب التوجه العمراني على مستوى المناطق القروية في ضواحي المدن الكبرى، والمتسم باعتماد حلول فردية للتطهير السائل، تقييما دقيقا وجادا في إطار رؤية شاملة ومستدامة للتهيئة.

وفيما يخص التطهير الصلب، لا تقوم عشر جماعات بجمع النفايات المنزلية والنفايات المشابهة لها وإيداعها بمطرح عمومي، بالرغم من اقتنائها للمعدات والشاحنات المجهزة لهذا الغرض، أو تقوم بتأمين هذه الخدمة بشكل جزئي، حيث تقتصر على المركز وبعض المناطق المحاذية له.

بالإضافة إلى ذلك، يتعين التصدي، وبشكل صارم، إلى إشكالية رمي لنفايات ومخلفات عمليات الهدم والبناء وإيداعها العشوائي في الطبيعة (غابات، ضفاف الأنهار، مروج ...).

واعتبارا لما سبق، **أوصت المجالس الجهوية للحسابات** بإرساء نظام ملائم للصرف الصحي بالمجال القروي يتناسب مع النمو السكاني، وضمان جمع النفايات المنزلية والتخلص منها بشكل مناسب. **كما تعتبر هذه المجالس** أن إنجاز مطارح عمومية مراقبة، في إطار شراكات بين الجماعات المجاورة، سيساهم في الحد من الآثار السلبية التي تحدثها النفايات على المجال البيئي، مع مواكبة كل هذه التدابير بعمليات تحسيسية من أجل ضمان انخراط أكبر للساكنة.

بالإضافة إلى ذلك، **أوصت هذه المجالس** بإنشاء مواقع مخصصة لإيداع النفايات ومخلفات عمليات الهدم والبناء، مع مواكبة ذلك بعمليات توعوية لفائدة الجمعيات المهنية للمنعشين العقاريين وتلك المتعلقة بالنقل الطرقي.

وفيما يخص صيانة شبكة الإنارة العمومية وضبط استهلاك الطاقة الكهربائية المتعلقة بها، لا تتوفر بعض الجماعات على قاعدة بيانات خاصة بشبكة الإنارة العمومية تُمَكِّن من تتبع حالة التجهيزات الكهربائية، وهو ما يحول دون برمجة عمليات الصيانة بشكل وقائي واستباقي ومنتظم. وينتج عن عدم تغيير هذه التجهيزات والمعدات بعد انقضاء عمرها الافتراضي، تحمل الجماعات لتكاليف إضافية بسبب ارتفاع معدلات استهلاكها للطاقة الكهربائية، علما أن مرفق الإنارة العمومية يعتبر ثاني مستهلك لاعتمادات ميزانيات الجماعات على المستوى الوطني، بنسبة تتراوح بين 30% و40%.

وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى اعتماد برنامج للنجاعة الطاقية يهم 220 جماعة ويمتد على الفترة 2020-2040، بتكلفة إجمالية قدرها 11,43 مليار درهم.

أما فيما يتعلق بصيانة الطرق والمسالك بالوسط القروي، وبالإضافة إلى تعدد الأطراف وغياب آليات فعالة لتنسيق تدخلاتهم، فقد تم تسجيل تدهور حالة الطرق بعدة جماعات نتيجة عدم القيام بعمليات الصيانة الدورية التي يجب أن تستند إلى برنامج مسبق يحدد أولويات التدخل وذلك بغية الرفع من العمر الافتراضي للطرق والمنشآت الفنية. وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة إلى أنه لا يتم تقديم المساعدة والمصاحبة الكافيتين للجماعات في الوسط القروي من طرف المصالح اللاممركزة للدولة، ولا سيما المصالح ذات الطابع التقني.

وتأسيسا على ما سبق، **أوصت المجالس الجهوية للحسابات** بالحرص على ضبط استهلاك الطاقة الكهربائية المتعلقة بالإنارة العمومية من خلال استعمال المصابيح الاقتصادية ومراقبة الفواتير والنقط التي تسجل استهلاكا مفرطا، وكذا ضمان الصيانة الدورية لشبكة الإنارة العمومية.

علاوة على ذلك، **حثت هذه المجالس** على إرساء آليات للتنسيق بين مختلف الأطراف في مجال إنشاء وصيانة الطرق والمسالك بالوسط القروي، بالإضافة إلى اعتماد وتنفيذ برنامج الصيانة ذي صلة.

وبخصوص تنفيذ المشاريع والطلبيات العمومية، فلم تقم مجموعة من الجماعات بتصفية الوضعية القانونية للعقارات المحتضنة للمشاريع قبل الشروع في الإنجاز، مع ما يترتب عن ذلك من مخاطر محتملة لنشوء منازعات قضائية مع الأغيار أو من عراقيل لتنفيذ المشاريع بسبب تعرض مالكي هذه العقارات. كما باشرت 13 جماعة من الجماعات التي شملتها المهمات الرقابية مجموعة من الأشغال دون القيام بدراسات قبلية لتحديد خصائص الأعمال الواجب إنجازها وكمياتها، بينما اعتمدت 19 جماعة على دراسات تقنية لا تستوفي شروط الجودة اللازمة. كما لم تقم 46 جماعة بتأمين تتبع كاف ومستمر لمشاريعها واتخاذ التدابير الكفيلة بضمان فعالية مراقبات جودة الأشغال المنجزة قبل تسلمها.

وقد **أوصت المجالس الجهوية للحسابات**، في هذا الإطار، بإعداد دراسات تقنية دقيقة من أجل التمكن من ضبط الحاجيات الخاصة بالمشاريع المزمع إنجازها وتسوية الوضعية القانونية للعقارات قبل الشروع في تنفيذ المشاريع وتتبع تنفيذ الأشغال بصفة منتظمة

والتحقق من جودة المواد المستعملة والأشغال المنجزة. **كما تعتبر هذه المجالس** أن تقديم الدعم والمساعدة لهذه الجماعات من طرف مختلف الفاعلين على المستوى الترابي، بتنسيق من ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم، يظل ضروريا لتجويد عمليات تدبير المشاريع، سواء في مرحلة التخطيط وإعداد التصورات أو خلال مرحلة التنفيذ.

الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية:
أهمية تأطير أفضل للقطاع وتأمين آليات التمويل المناسبة

تعتبر التنقلات الحضرية رافعة رئيسية لتسهيل الولوج المتكافئ للمواطنين إلى الفرص الاقتصادية والخدمات العمومية وتعزيز التمازج الاجتماعي داخل المدن. في هذا الصدد، فحسب إسقاطات السكان لسنة 2022 التي قامت بها المندوبية السامية للتخطيط، يتركز أكثر من 76% من إجمالي الساكنة الحضرية في 45 جماعة يتجاوز عدد سكانها مئة ألف نسمة. وقد ارتفع الأسطول الوطني للسيارات (سيارات الخدمات والركاب) من 3,5 مليون سيارة في سنة 2015 إلى 4,4 مليون في سنة 2020، أي بزيادة إجمالية قدرها 26%. ويساهم هذا الارتفاع المستمر في معدل استعمال السيارات في الرفع من استخدام الطرق الحضرية والزيادة من حدة ازدحام حركة السير داخل المراكز الحضرية.

وإدراكًا منها للتحديات التي يطرحها التنقل الحضري، انخرطت وزارة الداخلية في تنفيذ "استراتيجية وطنية للتنقلات الحضرية"، ابتداء من سنة 2008. ويتمثل الهدف العام لهذه الاستراتيجية في إرساء نظام فعال للنقل الحضري يستوفي شروط الجودة والتكلفة واحترام البيئة ويحقق الجدوى المالية المستدامة مع إعطاء الأولوية للنقل العمومي.

بخصوص الإطار الاستراتيجي للتنقلات الحضرية، ظل القطاع مؤطرًا بمذكرة استراتيجية أُعتمدت في أبريل 2008، افتقدت للدقة والوضوح اللازمين لإرساء استراتيجية وطنية حقيقية للتنقلات الحضرية ولتشكيل إطار مرجعي يوفر رؤية شاملة ومتكاملة ومتسقة. كما أظهر تقييم مدى مواءمة الإجراءات التنفيذية للهدف الاستراتيجي العام، المنصوص عليها في خطة عمل المذكرة الاستراتيجية، عدم تغطية جميع الجوانب الاستراتيجية المعلن عنها، بحيث لم يتم تضمين الإجراءات التنفيذية المتعلقة باحترام البيئة، على الرغم من تكريس هذا البعد كأحد المحاور الرئيسية للهدف العام لهذه الاستراتيجية.

ومن جانب آخر، لم تأخذ الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية بعين الاعتبار مضامين باقي الاستراتيجيات القطاعية التي تتناول إشكالية التنقل الحضري، ولاسيما تلك المرتبطة بالتخطيط الحضري والنقل واللوجستيك والطاقة والبيئة والتنمية المستدامة، بحيث تمت بلورتها دون استحضار الشروط اللازمة لضمان التقائية إجراءاتها التنفيذية وترابطها وانسجام إطارها وتنسيق تدخلات الجهات المعنية بتنزيلها. كما تمَّ تنزيل الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية على المستوى الترابي بالاعتماد على مراسلات إدارية مع الفاعلين المحليين، اقتصرت على جوانب محدودة من الإطار الاستراتيجي دون الاعتماد على خطة تنزيل على المستوى الترابي تمكن من تدبير فعال لتنفيذ هذه الاستراتيجية وتحمل جميع أصحاب المصلحة مسؤولياتهم في تنفيذ المشاريع ذات الصلة.

في هذا الإطار، أوصى المجلس الأعلى للحسابات وزارة الداخلية بالعمل على تحيين الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية وفقًا لنهج مندمج وتشاركي يسمح بتصميم ملائم ومتسق للتوجهات الاستراتيجية بالاعتماد على إطار منطقي قائم على أساس النتائج، والسهر على وضع خطة محكمة لتنزيل مشاريعها على المستوى الترابي. كما **أوصاها** بتعزيز هذه الاستراتيجية بجهاز للحكامة قادر على ضمان قيادة وتنزيل التدابير التنفيذية والسهر على التتبع والتقييم المستمر للإنجازات.

وفي ما يخص الإطار القانوني والمؤسساتي، فقد أبرز تحليل المنظومة القانونية لقطاع التنقلات الحضرية ضرورة العمل على استكماله، بالاعتماد على قانون ينظم التنقلات الحضرية ويوفر إطاراً لتخطيطها ويؤسس لهيئات محلية، وذلك من أجل ضمان تنظيم وتدبير متسق لأنشطة مختلف وسائل النقل داخل المحيط الترابي للتجمعات الحضرية وكذا ملاءمة الإطار القانوني لتفويض تدبير المرافق العامة من قبل الجماعات الترابية أو هيآتها مع الأساليب الحديثة المتعلقة بتفويض تدبير خدمات النقل الحضري إلى أطراف خارجية.

كما أظهر فحص الإطار المؤسساتي الحالي لقطاع التنقلات الحضرية تعدد الجهات المتدخلة سواء على المستوى الاستراتيجي أو التنفيذي، بالإضافة إلى تجزئة الاختصاصات المتعلقة بهذا القطاع. كما أن غياب هيئة مكلفة بالتنسيق المحلي وكذا إطار تنظيمي مستدام، يمكن من توفير الموارد البشرية والمالية لمؤسسات التعاون بين الجماعات وبشكل أمثل، يحول دون قيام هذه الأخيرة بتدبير مندمج لقطاع النقل العمومي والاستفادة من اقتصاد الحجم في الاستثمارات المنجزة.

وفي هذا الإطار، **أوصى المجلس** بالحرص على تسريع عملية إعداد واعتماد قانون منظم للتنقلات الحضرية يمكن من وضع أساس قانوني لمخططات التنقلات الحضرية، ويساهم في تأطير آليات تنظيم وتدبير النقل الحضري وتنظيم تدخل مختلف أنماط النقل بطريقة متسقة داخل المجال الحضري.

وبالنسبة لمهام تخطيط وتدبير التنقلات الحضرية، شرعت مجموعة من المدن في عملية التخطيط للتنقلات الحضرية ابتداء من سنة 2008، من خلال اعتماد جيل أول من المخططات. غير أن حصيلة هذه العملية لم ترق إلى المستويات المرجوة، بحيث أن 10 مدن فقط تتوفر على مخططات للتنقلات الحضرية وست (06) مدن أخرى هي في طور إنجازها. وبذلك، يبقى المعدل الوطني لوضع مخططات التنقلات الحضرية منحصرا في 46%.

كما تبين من خلال فحص الروابط التي تجمع بين مخططات التنقلات الحضرية ووثائق التخطيط الحضرية الأخرى (مخططات توجيه التهيئة العمرانية، تصاميم التهيئة، إلخ) عدم وجود آليات رسمية للتنسيق تمكن من جعل هذه الوثائق متوافقة فيما بينها.

في نفس السياق، بين تقييم مرحلة الإعداد القبلي للتدبير المفوض لقطاع النقل بواسطة الحافلات، عدم الاعتماد على مخططات التنقلات الحضرية، وغياب تصور مندمج لدى الجماعات المعنية لكيفية تنظيم وتطوير هذا المرفق. ويساهم غياب هذه الآليات التخطيطية على المستوى الترابي في التأثير على استجابة عقود التدبير المبرمة للحاجيات المستقبلية لمرفق النقل وشروط تطويره وفق متطلبات توسع التهيئة العمرانية وحركية تنقل السكان داخل المدار الحضري وضواحي المدن وكيفية توزيع وتكامل الخطوط بين مختلف وسائل

النقل في المستقبل (الترامواي، مسارات النقل بواسطة الحافلات، والنقل بواسطة حافلات النقل المزدوج، والنقل بواسطة سيارات الأجرة الكبيرة، إلخ.)، فضلا عن الربط بينها وبين المحطات الطرقية ومحطات القطارات والمطارات والموانئ وذلك من خلال منصات للتبادل متعددة الوسائط.

من أجل ذلك، **أوصى المجلس** باتخاذ التدابير الملائمة لجعل إعداد مخططات التنقلات الحضرية إلزاميًا بالنسبة للتجمعات الحضرية التي يزيد عدد سكانها عن مئة ألف نسمة. **كما أوصى** بالسهر على وضع وتفعيل نظام تتبع التنقلات الحضرية، من أجل توفير قاعدة بيانات موسعة وملائمة لقطاع التنقلات الحضرية واستغلال مؤشراته في عملية الإشراف الاستراتيجي على القطاع.

وعلى صعيد تدبير حركة سير وتوقف السيارات، لوحظ عدم اعتماد جل المدن المغربية على خطط السير واستراتيجيات توقف السيارات من أجل تحديد أولويات الشبكات الطرقية وتنظيم الطلب على التنقل وتحسين حركة السير وضمان تنظيم حديث لإشارات المرور، حيث تبقى مدينتا الدار البيضاء وأكادير المدينتان الوحيدتان اللتان وضعتا خطة للسير. كما لوحظ عدم إنشاء وحدة تدبير المرور وتوقف السيارات على مستوى الهياكل التنظيمية للجماعات الترابية المنصوص عليها في المذكرة الاستراتيجية.

ومن جهة أخرى، فإن تدبير مواقف السيارات في إطار عقود التأجير أو الامتياز لا يتيح تحسين مرفق التنقلات الحضرية وتطويره. كما كشف تحليل الوضعية المالية لشركات التنمية المحلية المسؤولة عن تدبير مواقف السيارات على مستوى مدن الرباط والدار البيضاء وفاس ومراكش أنها تواجه صعوبات مالية أثرت على قدراتها الاستثمارية، حيث ساهم، من بين أمور أخرى، تعليق العمل بالإجراءات الخاصة بتثبيت السيارات التي لم يقم أصحابها بدفع واجبات التوقف، والتي لا تدخل ضمن صلاحيات شركات التدبير المفوض، في انخفاض أرقام معاملاتها.

في هذا الإطار، **أوصى المجلس** بالعمل على مواكبة المدن من أجل إنشاء وحدات مختصة في تدبير حركة السير على الطرقات ومواقف السيارات، مع وضع إطار تنظيمي نموذجي خاص بهذه الوحدات. كما **أوصى** بالسهر على إعداد دفتر تحملات خاص بإعداد مخططات السير داخل المدن وكذا دليل مرجعي وطني لإعداد استراتيجية توقف السيارات.

وبخصوص تطوير النقل العمومي الحضري، فبالرغم من تأكيد المذكرة الاستراتيجية المذكورة آنفا، في أهدافها الاستراتيجية، على أولوية النقل العمومي ضمن منظومة التنقلات الحضرية، فقد سجل المجلس مجموعة من النقائص التي تساهم في ضعف عرض النقل العمومي عبر الحافلات وعدم تحقيق الاندماج بين مختلف وسائل النقل العمومي، وخاصة بين الترامواي و الحافلات وسيارات الأجرة الكبيرة. في هذا الصدد، لوحظ ضعف لجوء الجماعات إلى دراسات تقنية من أجل إعادة هيكلة شبكات النقل الحضري وتحديد تركيبة ترابية لهذه الشبكات وتعريف العرض الخاص بكل خط من خطوط الشبكة خلال مرحلة التعاقد، بالإضافة إلى عدم التنصيص على مجموعة من البنود الضرورية لتأطير العلاقة التعاقدية مع شركات النقل الحضري. وعلى مستوى تنفيذ البنود التعاقدية، فقد تم الوقوف على محدودية الاستثمارات المنجزة من طرف الشركات المفوض لها وعدم وفاء هذه

الأخيرة بالتزاماتها التعاقدية وقصور نظام التتبع والتقييم المعتمد من طرف الجماعات نظرا لمحدودية قدراتها وخبراتها التقنية.

وقد أوصى المجلس بضرورة إعداد عقود التدبير المفوض اعتمادا على دراسات إعادة هيكلة وتطوير شبكة النقل العمومي التي تمكن من تحليل العرض والطلب الخاص بكل خط من خطوط الشبكة مع مراعاة تكامل مختلف وسائل النقل العمومي فيما بينها وكذا تطور الحاجيات المستقبلية. كما **أوصى** بالعمل بتحديد نظام تقييم جودة الخدمة المتعاقد بشأنها من خلال وضع مؤشرات أداء ملائمة، تستند أساسا على رضا المرتفق بخصوص الخدمة المقدمة.

وفيما يتعلق بتمويل التنقلات الحضرية، يستوجب هذا القطاع تعبئة تمويلات ضخمة لتغطية كلفة الاستثمار الأولي ومصاريف الاستغلال والصيانة وتلك المتعلقة بتجديد البنية التحتية. غير أن تمويل هذا القطاع لا يزال يعتمد على موارد ميزانية الدولة، خاصة في ظل محدودية القدرات المالية للجماعات الترابية. وإدراكا لهذه الإشكاليات، أوصت الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية بدراسة مصادر تمويل إضافية من خلال إشراك المستفيدين من البنيات التحتية المتعلقة بالنقل بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أو من خلال تطوير الشراكات بين القطاعين العام والخاص. ومع ذلك، لا تزال تعبئة مصادر تمويل إضافية لقطاع النقل الحضري محدودة، كما لم يتمكن، بعد، القطاع من جذب مستثمري القطاع الخاص في ظل غياب تدابير تحفيزية تساعد الشركات على تحمل جميع المخاطر خاصة المخاطر التجارية المرتبطة بتمويل المشاريع الهيكلية الضخمة. وتجدر الإشارة، في هذا الإطار إلى أهمية العمل على تنويع الخدمات المقدمة من أجل استهداف مستعملين جدد، مثل نقل الموظفين والنقل المدرسي والجامعي والنقل الجماعي للأفراد.

من أجل ذلك، **أوصى المجلس** باعتماد استراتيجية تتيح آليات تمويل مناسبة ومستدامة وتنفتح على موارد مالية إضافية، وكذا بوضع إطار مؤسساتي وتنظيمي يعزز تطوير الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال التنقلات الحضرية.

الوكالات الحضرية:
الحاجة إلى إصلاح شامل من أجل تموقع جديد لهذه المؤسسات

تعد الوكالات الحضرية آلية مؤسساتية وأداة من أدوات التخطيط والتدبير الحضري التي اعتمدتها بلادنا، بغية مواجهة التحديات الديموغرافية والعمرانية وضبط التوسعات المجالية للمدن وإطار الاستثمار.

وتضم شبكة الوكالات الحضرية 30 وكالة تخضع لوصاية القطاع الحكومي المكلف بالتعمير وإعداد التراب الوطني يديرها مجلس إدارة ويدبر شؤونها مدير، باستثناء الوكالة الحضرية للدار البيضاء التي يرأسها عامل وتخضع لوصاية وزارة الداخلية.

وقد بلغت الميزانية الإجمالية للوكالات الحضرية التسعة والعشرين الخاضعة لوصاية القطاع الحكومي المكلف بالتعمير حوالي مليار درهم برسم السنة المالية 2020 كما بلغ

عدد العاملين بهذه المؤسسات 1.982 مستخدما. وفيما يخص التخطيط الحضري، بلغ متوسط إنتاج الوكالات الحضرية لوثائق التعمير، حوالي 120 وثيقة في السنة. أما فيما يتعلق بالتدبير الحضري، فتتم معالجة متوسط يقدر مجموعه ب 100.000 ملف سنويًا، تتعلق 80.000 منها بالمشاريع الصغيرة.

وعلى الرغم من مساهمتها في التطور المهم الذي حققته بلادنا في مجالي التعمير وإعداد التراب ومراكمتها لخبرة تتجاوز 30 سنة، فقد سجل المجلس أن ممارسة الوكالات الحضرية لمهامها لا زالت تتسم بمجموعة من أوجه القصور.

ففي ما يخص المهام المنوطة بالوكالات الحضرية، فقد مكنت الجهود التي تبذلها هذه المؤسسات قصد تغطية التراب الوطني بوثائق التعمير، من إنتاج أكثر من 700 وثيقة تخطيط بين سنتي 2016 و2021، ويتعلق الجزء الرئيسي منها بتصاميم تهيئة، مما رفع معدل التغطية الوطنية إلى 85% في سنة 2021. غير أن دور الوكالات فيما يتعلق بإعداد وثائق التعمير قد تأثر بفعل العديد من المعيقات المرتبطة، من جهة، بالتركيز على مهمة التدبير الحضري لاسيما تلك المرتبطة بالمشاريع الصغرى (تمثل 80 % من الملفات المعروضة للترخيص على الوكالات) على حساب مهامها الأخرى، ومن جهة أخرى، ببطء الإجراءات وتعقيدها وتعدد الفاعلين المتدخلين في العملية وكذا صعوبة الوصول إلى المعلومة ونقص الموارد المالية والبشرية، لا سيما فيما يخص بعض الكفاءات المتخصصة والإكراهات المرتبطة بحدود اختصاصها الترابي. كما سجل المجلس أن وثائق التعمير تفتقد إلى المرونة اللازمة اعتبارا لتجميدها لأحكام التعمير لمدة طويلة ولعدم إمكانية مراجعتها إلا وفق نفس المسطرة المتبعة لإعدادها، وكذا البطء والتأخر في عملية إعدادها والمصادقة عليها، مما يحول دون قابليتها للتكيف مع الديناميات الجديدة والتعامل مع القضايا والخصوصيات الترابية والتطورات المستجدة والسريعة ويجعلها في بعض الأحيان غير متوافقة مع الواقع المحلي. أما فيما يخص مهمة الدعم التقني المقدم من طرف الوكالات، فإنها تفتقر إلى إطار مرجعي واضح كما أن ثلثي الدعم التقني المقدم يتم تنفيذه عمليًّا خارج أي إطار تعاقدي أو اتفاقي يحدد شروط والتزامات الأطراف المعنية.

وفيما يتعلق بحكامة الوكالات الحضرية ومواردها البشرية والمالية، فقد سجل المجلس حاجة الوكالات إلى تطوير عمل مجالسها الإدارية من خلال خفض عدد أعضائها وإحداث وتفعيل لجان مختصة منبثقة عنها. كما ركز المجلس على أهمية تطوير مواردها المالية ومضاعفة المجهودات المبذولة من طرفها بهدف تحصيل المبالغ الباقي استخلاصها (89 مليون درهم حتى نهاية 2021). وقد أشار المجلس أيضا إلى أهمية تعزيز قدرة الوكالات الحضرية على جذب الكفاءات المناسبة من أجل مواكبة التحديات الجديدة.

أما بخصوص مكانة وتموقع الوكالات الحضرية، فقد أشار المجلس إلى ارتباط القطاع المكلف بالتعمير بكل وكالة خاضعة لإشرافه بعقود - أهداف سنوية دون الاعتماد على استراتيجية محددة أو عقود برامج حيث تقتصر عقود - الأهداف هذه على أدوات التخطيط الحضري دون ربطها بإطار ميزانياتي مما لا يتيح الشروط المثلى لتتبع مؤشرات أداء هذه الوكالات. ومن جهة أخرى، أبرز المجلس أهمية تعزيز دور ومكانة الوكالات الحضرية أخذا بعين الاعتبار دور مختلف المتدخلين في القطاع (السلطات المحلية، الجماعات، المفتشيات الجهوية للتعمير، إلخ.)، وذلك في ظل وجود تداخل للاختصاصات في عدد من

المجالات مع الجهات الفاعلة في مجال التخطيط وضعف تثمين خبرة الوكالات في مجال التنمية الترابية وغياب تقاسم الممارسات الفضلى في هذا الميدان.

وفيما يتعلق بقدرة الوكالات الحضرية على الاستجابة للتحديات والتوجهات الترابية الجديدة، فقد سجل المجلس إكراهات أمام مواكبة الوكالات الحضرية للتوجهات الجديدة للتعمير. ويرجع ذلك، من جهة، إلى عدم ترجمة الوزارة الوصية للتوجهات الترابية الجديدة المتعلقة بالتنمية الحضرية إلى رؤية رسمية موثقة، ومن جهة أخرى، إلى الإطار القانوني والتنظيمي الحالي (خاصة القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير والقانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.93.51 يتعلق بإحداث الوكالات الحضرية) الذي لم يعد يواكب التحديات الحالية التي تواجهها الوكالات. وقد لاحظ المجلس في هذا الصدد، حاجة هذه المؤسسات إلى تعزيز مواردها البشرية وضرورة إرساء الهياكل التنظيمية اللازمة لإنجاح تحولها الرقمي تدريجيا ونزع الطابع المادي عن الخدمات المقدمة من طرفها.

ومن أجل تجاوز النقائص المسجلة، أوصى المجلس الأعلى للحسابات القطاع المكلف بالتعمير وكذا الوكالات الحضرية بضرورة تفعيل إصلاح شامل للإطار القانوني المتعلق بهذه الوكالات لإعادة تحديد مجال تدخلها في ضوء التنظيم الترابي الجديد، من خلال ملاءمة بنياتها وفقًا لمخطط هرمي بمستويات تدخل ملائمة. **وحث المجلس كذلك** على تعزيز دور الوكالات الحضرية فيما يخص دعم فرص الاستثمار والتنمية من خلال إضفاء مرونة على أدوات التخطيط وقواعد التهيئة، وكذا نهج إصلاحات على مستوى عمل وتنظيم مجالس إدارة هذه الوكالات بما يتوافق مع الممارسات الفضلى في مجال الحكامة. **وأوصى المجلس،** أيضا، بإعادة النظر في الإطار التعاقدي بين القطاع الوصي والوكالات الحضرية من خلال عقود - برامج متعددة السنوات بأهداف واضحة مرتبطة بموارد مالية ملائمة.

كما أوصى المجلس بضرورة تسريع، مع ضبطها، رقمنة خدمات الوكالات الحضرية بشكل يضمن توحيد جهود وأدوات عملها في هذا الاتجاه وإعادة هيكلة مهمة المراقبة التي تقوم بها هذه الوكالات بتشجيع اللجوء للتقنيات الحديثة لرصد مخالفات التعمير، ووضع مهمة المراقبة التي تمارسها الوكالات الحضرية لصالح اليقظة الترابية وتقييم وثائق التعمير.

وأوصى المجلس، أيضا، بضرورة وضع آليات ووسائل، لتحفيز مستخدمي هذه الوكالات، تكون قادرة على جذب الكفاءات وضمان الحفاظ عليها ووضع نظام دوري للحركية وفقا للممارسات الفضلى في هذا المجال، واستباق المخاطر والممارسات المرتبطة ببعض الوظائف والمهام.

حكامة وكالة تهيئة ضفتي أبي رقراق:
نموذج اقتصادي ومالي يقتضي المراجعة من أجل ضمان استدامته

يعتبر مشروع تهيئة واستثمار ضفتي أبي رقراق، من أهم الأوراش المهيكلة المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية لمدينتي الرباط وسلا. ويمتد هذا المشروع على مجال تفوق مساحته ستة آلاف هكتار، ويتألف من ستة أجزاء من المنبع حتى المصب (باب البحر، الساحة الكبيرة، قصبة أبي رقراق، صهريج الوادي، المنزه الكبير، مشارف حساين).

واعتبارا للأهمية الاستراتيجية والتاريخية والإيكولوجية للموقع، فقد تم إحداث "وكالة تهيئة ضفتي أبي رقراق" بتاريخ 23 نوفمبر 2005، وتم الشروع في أعمال التهيئة ابتداء من يناير 2006.

ومن أجل ضبط الأهداف التقنية والمالية والاقتصادية المنوطة بالوكالة، وكذا التخطيط وتمويل وجدولة تنفيذ وتتبع مشاريع التهيئة والاستثمار، أبرمت الوكالة عقدي- برنامج مع الدولة، الأول للفترة الممتدة بين سنتي 2006 و2012 بتكلفة إجمالية قدرت بحوالي **8,05 مليار درهم**، والثاني للفترة الممتدة بين سنتي 2014 و2018 بتكلفة إجمالية قدرت بحوالي **3 مليار درهم**.

فبخصوص حكامة الوكالة، بموجب القانون المحدث لها، يتمتع مجلس إدارة الوكالة بجميع الصلاحيات والسلط اللازمة لإدارتها. إلا أن هذا الأخير يعرف مشاركة عدد كبير من الأعضاء (القانونيين والمدعوين) في أشغاله، مما قد يحد من فعاليته ويعيق تبني قرارات ذات بعد استراتيجي. كما لوحظ أن مجلس إدارة الوكالة لم يسهر على تتبع تنفيذ جميع قراراته الاستراتيجية.

فضلا عن ذلك، لم تعتمد الوكالة استراتيجية واضحة وموثقة تضمن تأطير عمليات إحداث واقتناء أو حل الشركات التابعة والمساهمات المالية. كما أن الشركات التابعة لم تبلور استراتيجيات خاصة بها منبثقة عن التوجيهات الاستراتيجية للوكالة.

وعلى صعيد آخر، شهد التنظيم الداخلي للوكالة تغييرا مستمرا يعزى بالأساس لغياب هيكل تنظيمي رسمي، فضلا عن تعاقب العديد من المسؤولين على تسيير أقطاب ومديريات الوكالة خلال فترات وجيزة، مما من شأنه أن يؤثر سلبا على أداء الموارد البشرية واستقرار فرق العمل.

وفي هذا الشأن، **أوصى المجلس** بتعزيز الدور التوجيهي والرقابي لمجلس الإدارة، من خلال مراجعة تشكيله وطريقة عمله والعمل على تتبع تنفيذ الخيارات الاستراتيجية والقرارات التي يتخذها، كما **أوصى** بالعمل على إرساء هيكل تنظيمي قار للوكالة يتلاءم مع أهدافها الاستراتيجية ورؤية مشروع تهيئة واستثمار ضفتي أبي رقراق.

وبخصوص النموذج الاقتصادي والمالي للوكالة، فهو يرتكز أساسا على تعبئة وتثمين العقار. كما أن الموارد الذاتية للوكالة تتكون أساسا من عائدات بيع الأراضي المهيأة وكذا عائدات تفويت سندات المساهمة. إلا أن الوكالة لم تتمكن من تعبئة هذه الموارد حسب

الجدولة الزمنية المنصوص عليها في عقد البرنامج الثاني (2014-2018)، الشيء الذي ترتب عنه نقص في المبالغ المحصلة برسم الموارد الذاتية مقارنة بالتوقعات، بلغ نهاية سنة 2018 حوالي 411 مليون درهم، مما أثر سلبا على برمجة أشغال التهيئة وفق الآجال المقررة في عقد البرنامج المذكور.

وحري بالذكر أن الوكالة لم تبلور استراتيجية لتعبئة العقار، تسمح لها بتحديد الأهداف المتوخاة والمناطق ذات الأولوية والموارد اللازمة لذلك، وتأخذ بعين الاعتبار المخاطر المتعلقة بتعبئة العقار. مما ترتب عنه تأخر على مستوى تصفية الوضعية القانونية للعقارات، بحيث لم تتجاوز نسبة التصفية 32% على مستوى الأجزاء الأربعة الأولى من مشروع التهيئة على مدى 14 سنة (الفترة الممتدة من سنة 2006 إلى سنة 2020).

علاوة على ذلك، فإن المساهمة المالية للشركاء المتعاقدين مع الوكالة لتمويل مشاريع التهيئة، لم تُرصد وفق الجدولة الزمنية المنصوص عليها في عقد البرنامج الثاني، كما بلغ إجمالي المساهمات غير المدفوعة حوالي 280 مليون درهم إلى غاية شهر أكتوبر 2021.

على ضوء هذه الملاحظات، **أوصى المجلس** بإعادة تقييم استدامة النموذج الاقتصادي والمالي للوكالة، وتمكينها من موارد ثابتة تمكن من ضمان اشتغالها وتنفيذ مشاريعها الاستثمارية بفعالية. كما **حث المجلس** على العمل على تحيين مخطط وآليات تعبئة تمويلات مبتكرة وموارد إضافية لاستكمال برنامج الوكالة الاستثماري وذلك في إطار عقد برنامج جديد مصمم بشكل أفضل ويسمح بتعبئة المزيد من الموارد.

وبشكل خاص، **أوصى المجلس الوكالة** بوضع استراتيجية مُؤطِّرة لتملك وتأمين العقار، مع تحديد الأهداف المتوخاة والجدولة الزمنية المتعلقة بحيازة الوعاء العقاري، ومؤشرات الأداء، وتحديد الموارد ومصادر التمويل مع استحضار المخاطر وبلورة سيناريوهات تدبيرها في الوقت المناسب.

ومن جهة أخرى، أسفر تقييم **حصيلة إنجازات** عقد البرنامج الثاني عن تباين أداء الوكالة من الناحيتين المالية والمادية. **فعلى مستوى الإنجازات المادية** للمشاريع المدرجة في عقد البرنامج الثاني (2014-2018)، لوحظ عدم استكمال إنجاز البرنامج الاستثماري، وذلك بالرغم من مرور ثلاث سنوات على الآجال التقديرية لانتهائه، حيث بلغ معدل التقدم الإجمالي للبرنامج 58% نهاية سنة 2020. كما بين تحليل معدلات تقدم أشغال التهيئة، حسب مكونات البرنامج، عن ضعف الإنجازات خاصة على مستوى المكون المتعلق بتثمين وحماية ضفتي أبي رقراق من مخاطر التوسع الحضري غير المقنن، وكذا المكون المتعلق باقتناء الأراضي في الجزء الثالث والرابع من منطقة التهيئة، بحيث لم يتجاوز معدل الإنجاز بهما 16% و42%، على التوالي. كما لايزال المكون المتعلق بإتمام التهيئة بالجزأين الأول والثاني غير مكتمل، بمعدل تقدم إجمالي بحوالي 76%.

في السياق نفسه، قررت الوكالة تعليق مشروع حماية المنطقة من مخاطر السكن غير اللائق. ويعزى هذا الأمر إلى المخاطر المتعلقة بارتفاع أسعار العقار. كما أن الوكالة لم تنجز المكون المتعلق بالتراث. ونتيجة لذلك، تم إبرام اتفاقية مع شركة الرباط الجهة للتهيئة في يوليوز 2018 تنص على نقل بعض المشاريع إلى هذه الأخيرة.

أما على المستوى المالي، فقد شكل ارتفاع تكاليف إنجاز المشاريع المبرمجة أحد الإكراهات الرئيسية التي واجهت الوكالة في تنفيذ البرنامج الاستثماري لعقد البرنامج

الثاني. وذلك بسبب سوء التقييم المتكرر للميزانية التوقعية للمشاريع في المراحل القبلية لإعداد عقدي البرنامجين.

في هذا الإطار، أظهرت مقارنة الكلفة التوقعية لعقد البرنامج المذكور مع الكلفة الفعلية للاستثمارات المنجزة أو المقرر إنجازها، زيادة مهمة في تكلفة الاستخدامات المعدلة للمشاريع بالمقارنة مع التقديرات الأولية. وقد تم تسجيل أكبر الفوارق على مستوى باب الميزانية المتعلق باقتناء العقار المبرمج في الجزأين الثالث والرابع من منطقة المشروع، مما أدى إلى وقف تنفيذ جميع عمليات اقتناء الأراضي لتفادي المخاطر المتعلقة بتجاوز الميزانية والحفاظ على توازنها المالي. وقد بلغت التكلفة الإضافية الإجمالية حسب تقديرات الوكالة حوالي 1514 مليون درهم، وهو ما يعادل نسبة تمويل إضافية تتجاوز 149% بالمقارنة مع الميزانية التوقعية لعقد البرنامج الثاني.

من أجل ذلك، **أوصى المجلس** الوكالة بالعمل على تحسين نظام قيادة وتدبير المشاريع والانفتاح على آليات جديدة، كالإشراف المنتدب للمشاريع، بهدف استكمال إنجاز البرنامج الاستثماري لمشروع تهيئة ضفتي أبي رقراق.

تتبع تنفيذ التوصيات

تطبيقا لمقتضيات المادة 3 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية كما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 55.16، وانسجاما مع الممارسات الفضلى المعتمدة من طرف الأجهزة العليا للرقابة، تقوم المحاكم المالية، بصفة منتظمة، بتتبع مآل التوصيات التي تصدرها، وذلك من أجل تقييم مدى تفاعل الأجهزة المعنية مع هذه التوصيات، وقياس أثر المهمات الرقابية المنجزة، فضلا عن تحديد، عند الاقتضاء، العوامل والإكراهات التي عاقت تنفيذ البعض منها. واستنادا إلى المعايير المهنية المعمول بها في هذا المجال، تتم عمليات تتبع تنفيذ التوصيات إما باعتماد آليات كتابية مدعومة باستمارات واستبيانات دقيقة (التتبع المستندي) أو من خلال القيام بمهام ميدانية. وتتم هذه العملية بالنسبة للتوصيات التي مر على توجيهها أجل معقول قصد إعطاء الفرصة الكافية للأجهزة المعنية من أجل تنزيلها.

وارتباطا بمهمة تتبع التوصيات، عرفت سنة 2022 مستجدات مهمة من أجل تجويد هذه العملية والرفع من فاعليتها، إذ جعل المجلس من تحسين جودة التوصيات الصادرة عن المحاكم المالية وتتبع تنفيذها أحد توجهاته الاستراتيجية برسم الفترة 2022-2026. وفي هذا الإطار، اعتمد المجلس منصة رقمية وضعت رهن إشارة الأجهزة الخاضعة لرقابته، بهدف ضمان تتبع فوري وفعال للتوصيات وتيسير عمليات التواصل والتفاعل بين المجلس والأجهزة المعنية بتتبع التوصيات.

وبخصوص الحصيلة الإجمالية لتتبع التوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات في إطار المهمات الرقابية المنجزة برسم سنة 2018، والبالغ عددها 3.788 توصية، فقد تم تسجيل نسبة استجابة فاقت 89%، مقابل 84% سنة 2017. وتبرز هذه النسبة الجهود المبذولة من طرف مختلف الأجهزة المعنية من أجل تنفيذ التوصيات الصادرة عن المحاكم المالية وتجاوز أوجه القصور التي سجلت خلال مهمات المراقبة.

أولا. تتبع التوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات

قام المجلس الأعلى للحسابات بتتبع تنفيذ التوصيات، البالغ عددها 861 توصية صادرة عنه في إطار 36 مهمة رقابية أنجزت برسم سنة 2018، وذلك من خلال اعتماد منهجية التتبع المستندي.

1. التتبع المستندي: تفاعل إيجابي رغم بعض الإكراهات وتحسن على مستوى مجموعة من أوجه التدبير

بلغت نسبة التوصيات المنفذة كليا أو في طور التنفيذ 87%، مع تسجيل تطور ملموس مقارنة مع التوصيات التي تم تتبعها خلال سنة 2020 التي بلغت فيها هذه النسبة 78%. وتعكس هذه النسب الجهود المبذولة من طرف مختلف الأجهزة المعنية لتجاوز أوجه القصور التي سجلت خلال مهمات المراقبة، كما تظهر الأثر الإيجابي لتنفيذ هذه التوصيات والتوجيهات الصادرة، والمساهمة في تحسين أداء هذه الأجهزة.

وفي هذا الصدد، فقد فاقت نسبة التنفيذ الكلي 40% على مستوى 22 جهازا. وإذا كانت نسبة التوصيات المنفذة كليا من طرف بعض الأجهزة (14 جهازا) قد تبدو محدودة، فإن ذلك لا يعني بالضرورة عدم استجابتها لهذه التوصيات، بل يتعلق الأمر فقط بكون مجموعة من التوصيات ما تزال في طور التنفيذ، إذ تقتضي، بطبيعتها، إجراءات معينة أو آجالا قانونية من أجل استيفاء جميع شروط تنفيذها كليا.

في هذا الإطار، يمكن الإشارة، على سبيل المثال، إلى قيام المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية باعتماد آلية علمية لتقييم المخاطر الصحية، وذلك من خلال إحداث لجنة علمية مكلفة بإنجاز هذا التقييم، وإنجاز بحوث دورية لتقييم المخاطر، فضلا عن تعزيز مراقبة بقايا المبيدات في الخضر والفواكه. كذلك الأمر، بخصوص تدبير المؤسسات السجنية، حيث سُجّل تسريع وتيرة تنفيذ برنامج نقل السجون المتهالكة والمتواجدة بالوسط الحضري للحد من ظاهرة الاكتظاظ داخل السجون وأنسنة ظروف الاعتقال وتكثيف وتحسين البرامج المخصصة لإعادة إدماج المعتقلين. كما يمكن الإشارة كذلك إلى التزام الحكومة بتنفيذ جميع التوصيات الصادرة في إطار المهمة الموضوعاتية حول مدى جاهزية المغرب لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة 2015-2030، حيث وضعت إطارا جديدا يسمح بانخراط مختلف الفاعلين في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، وذلك من خلال إحداث اللجنة الوطنية للتنمية المستدامة.

أما بخصوص التوصيات التي لم يتم تنفيذها بعد، فلم تتجاوز نسبتها 13%. وفي هذا الصدد، وإضافة إلى السياق المرتبط بانتشار جائحة "كوفيد-19"، فقد عزت الأجهزة المعنية ذلك إلى استمرار بعض الإكراهات التي حالت دون تنفيذ بعض التوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات، رغم الأهمية التي تكتسيها من أجل المساهمة في تحسين الأداء.

وتتمثل أهم الإكراهات التي تم الدفع بها في هذا الإطار، في تعدد المتدخلين وعدم اتخاذ القطاع الوصي للإجراءات الضرورية لتنفيذ بعض التوصيات، ومحدودية الموارد البشرية والمالية، فضلا عن ارتباط تنفيذ بعض التوصيات بأجهزة أخرى، وكذا لطبيعة بعض التوصيات التي يقتضي تنزيلها اعتماد مقاربة تدريجية بيداغوجية.

فعلى سبيل المثال، يقتضي تنفيذ بعض التوصيات المرتبطة بإعادة صياغة الإطار القانوني والمؤسساتي لصندوق الإيداع والتدبير من أجل ملاءمته مع الممارسات الفضلى لحكامة الشركات والتأكد من مدى احترامه للالتزامات والأهداف التي صدرت على أساسها الموافقة من أجل إحداث الشركات أو المساهمات، تدخل وزارة المالية باعتبارها القطاع الحكومي الوصي. كذلك الأمر بالنسبة للوديع المركزي "ماروكلير"، حيث عزا عدم تنفيذ بعض التوصيات، كالرفع من مستوى تسوية المعاملات المالية من خلال التقليص من التعاليق وكذا تحديد استراتيجية منسجمة وملائمة للرقمنة تستهدف الشركات القابلة للإدراج بالبورصة، إلى طبيعة وعدد المتدخلين في عملية التنفيذ الذين من بينهم بورصة الدار البيضاء والمجموعة المهنية لبنوك المغرب والجمعية المهنية لشركات البورصة.

2. تتبع التوصيات المتعلقة بتقييم تدبير الإعانات الممنوحة للجمعيات: تطور ملموس للإطار القانوني لتدبير منح الدعم مع الحاجة إلى ربطه بالأهداف الاستراتيجية للقطاعات المانحة

سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن أصدر تقريرين خاصين حول "تدبير الإعانات الممنوحة للجمعيات من طرف القطاعات الحكومية" و"برامج الدعم المقدم لفائدة جمعيات ومؤسسات الأعمال الاجتماعية لموظفي القطاعات الوزارية". وقد بلغ مجموع الدعم العمومي التراكمي المخصص للجمعيات، حسب آخر المعطيات المتوفرة لدى الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والخاصة بسنة 2018، ما مجموعه 3,6 مليار درهم استفادت منه 22.544 جمعية.

وفي هذا الإطار، أصدر المجلس عدة توصيات تتعلق أساسا بالإطار العام لتدبير الدعم العمومي المقدم للجمعيات، والآليات الموضوعة لتدبير وتتبع الإعانات الممنوحة، بالإضافة إلى نطاق تدخل جمعيات ومؤسسات الأعمال الاجتماعية لموظفي القطاعات الحكومية، والآليات المتعلقة بتدبير وتتبع برامج الدعم المقدم لفائدة هذه الجمعيات والمؤسسات.

وفي هذا الصدد، وإذ يسجل المجلس التطور الملموس للإطار القانوني لتدبير منح الدعم واعتماد استراتيجية لضبط العمليات ذات الصلة، فإنه يثير الانتباه إلى الحاجة إلى ربط الإعانات المقدمة للجمعيات بالأهداف الاستراتيجية للقطاعات والأجهزة المانحة لهذا الدعم.

ثانيا. تتبع التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات

بخصوص التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات، فقد بلغت ما مجموعه 2.927 توصية، همت 217 جهازا (الجماعات الترابية، وعقود التدبير المفوض، ومجموعات الجماعات الترابية، والوكالات المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء).

1. تفاعل إيجابي للأجهزة المعنية

سجلت نسبة الاستجابة لتوصيات المجالس الجهوية للحسابات، سواء بتنفيذها أو بالشروع في ذلك، 90% في حين أن نسبة التوصيات غير المنجزة بلغت 10%. وحري بالإشارة أيضا إلى نسبة الاستجابة لتوصيات المجالس الجهوية للحسابات قد عرفت ارتفاعا خلال سنة 2018 مقارنة بسنة 2017، إذ انتقلت من 81% إلى 90%.

2. أثر ملموس لتنفيذ التوصيات الصادرة

مكنت التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات من إحداث أثر إيجابي على تحسين الأداء على عدة مستويات، يتجلى أساسا في دعم آليات الحكامة وتعزيز أنظمة الرقابة الداخلية، وتسجيل تحسن نسبي في تدبير المرافق والتجهيزات العمومية المحلية وتبني استراتيجيات في هذا الإطار، فضلا عن اتخاذ مجموعة من الإجراءات من أجل تنفيذ أفضل للمشاريع التنموية واستغلال ناجع لها. كما أدت التدابير المتخذة في إطار تدبير الموارد المالية إلى تحسين مردودية مجموعة من الرسوم والواجبات، علما أن هذا المجال ما زال في حاجة إلى مزيد من الجهود.

3. إكراهات تعوق تنفيذ بعض التوصيات

عزت الأجهزة المعنية عدم تنفيذ بعض التوصيات إلى مجموعة من العوامل المرتبطة أساسا بمحدودية الموارد البشرية والمالية، وبطول المساطر التي تقتضيها بعض الإجراءات، وكذا بارتباط تنفيذ بعض التوصيات بأطراف أخرى، فضلا عن الإكراهات التي فرضتها الأزمة الصحية نتيجة انتشار جائحة "كوفيد 19".

حصيلة ممارسة اختصاص "تلقي، تتبع ومراقبة التصاريح الاجبارية بالممتلكات" من طرف المحاكم المالية

أسند دستور المملكة في فصله 147 للمجلس الأعلى للحسابات مهمة مراقبة وتتبع التصريح بالممتلكات. كما ألزم الفصل 158 من الدستور كل شخص منتخبا كان أو معينا، يمارس مسؤولية عمومية، أن يقدم، طبقا للكيفيات المحددة في القانون، تصريحا كتابيا بالممتلكات والأصول التي في حيازته، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، بمجرد تسلمه لمهامه، وخلال ممارستها وعند انتهائها.

وتعتبر هذه المقتضيات الدستورية تتويجا للنصوص القانونية التي صدرت سنة 2010، والتي حددت نطاق هذا الاختصاص ومجاله، وكذا كيفيات ومساطر إيداع وتلقي وتتبع ومراقبة التصاريح بالممتلكات حيث شملت مقتضياتها المسائل المسطرية والإجرائية المتعلقة بآجال عملية إيداع وتلقي جميع أنواع التصريحات بالممتلكات وتحديد قوائم الملزمين وتتبع ومراقبة هذه التصريحات، وكذا الجزاءات التي تترتب عن الإخلال بإلزامية التصريح والسلطات التي تتخذها.

في هذا الإطار، يختص المجلس الأعلى للحسابات بتلقي وتتبع ومراقبة التصريحات المتعلقة بالأشخاص الملزمين الذين يمارسون صلاحيتهم على مجموع التراب الوطني، بينما تختص المجالس الجهوية للحسابات بتدبير تصريحات الملزمين الذين تنحصر صلاحيتهم محليا في نطاق حدود ترابية معينة. أما الفئات الملزمة أمام المجلس الأعلى للحسابات، فهي تشمل أعضاء الحكومة والشخصيات المماثلة لهم ورؤساء دواوينهم وأعضاء الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري وبعض فئات الموظفين والأعوان العموميين، فيما تختص المجالس الجهوية للحسابات بتدبير تصريحات بعض فئات المنتخبين المحليين وبعض فئات الموظفين والأعوان العموميين كل حسب نفوذه الترابي.

وتهدف مهمة تتبع ومراقبة التصاريح بالممتلكات إلى تكريس مبادئ المساءلة والمحاسبة والشفافية وحماية المال العام ومحاربة الرشوة وترسيخ أخلاقيات المرفق العام، إذ يهدف نظام التصريح بالممتلكات المعتمد إلى تتبع تطور القيمة النقدية لممتلكات الملزمين للتأكد من اتساقها مع المداخيل المتحصل عليها خلال فترة توليهم لوظيفة عمومية ذات علاقة

بتدبير المال العام تحت طائلة وجود حالات الإثراء غير المشروع أو استغلال النفوذ أو تضارب المصالح.

لذلك، حرص المجلس على ممارسة هذا الاختصاص في إطار منظومة رقابية شاملة ترتكز على منهجية المراقبة المندمجة من أجل إقامة جسور بين هذا الاختصاص ومختلف الاختصاصات الأخرى الموكولة للمحاكم المالية، سواء القضائية أو غير القضائية، سواء عند برمجة المهمات الرقابية أو خلال تنفيذها وإصدار التقارير عن النتائج التي تسفر عنها ومعالجتها.

في نفس السياق، اعتمد المجلس، منذ مطلع سنة 2019، مسطرة التحميل الإلكتروني لقوائم الملزمين بالمنصة الرقمية التي أعدها لفائدة مخاطبيه من ممثلي السلطات الحكومية، وذلك من أجل إضفاء الفعالية والمرونة على الإجراءات ذات الصلة بعملية الإدلاء بهذه التصريحات، اعتبارا للأهمية القصوى التي تكتسيها هذه العملية كمرحلة أولى وأساسية في مسلسل المراقبة للحد من حالات التأخير المسجلة في هذا الشأن.

وفيما يتعلق بنشاط المحاكم المالية في إطار هذا الاختصاص برسم سنة 2021، فقد بلغ عدد التصاريح بالممتلكات التي تلقتها هذه المحاكم ما مجموعه 7.803 تصريحا تتعلق بمختلف الفئات الخاضعة لهذا الاختصاص، المنتخبة منها والمعينة، بما فيها تصريحات أعضاء الحكومة وأعضاء مجلسي البرلمان المنبثقين عن الاستحقاقات الانتخابية لشتنبر 2021. وبذلك، ارتفع العدد الإجمالي للتصاريح المودعة منذ سنة 2010 إلى أواخر سنة 2021 إلى 347.038 تصريحا تخص أكثر من 100.000 ملزم. وتهم مجموع هذه التصريحات فئتين رئيسيتين، حيث إن 304.940 تصريحا تخص الموظفين والأعوان العموميين و42.098 تصريحا تتعلق بالمنتخبين.

أما على مستوى تتبع إلزامية إيداع التصريح بالممتلكات، وبعد حصر وضعية الملزمين غير المصرحين وتوجيهها إلى السلطات العمومية في نونبر 2019 في إطار عملية تجديد التصاريح كل ثلاث سنوات التي صادفت فبراير 2019، واصلت المصالح المختصة بالمحاكم المالية عملية تبليغ الإنذارات إلى الموظفين والأعوان العموميين الذين لم يسووا وضعيتهم إلى غاية يوليوز 2022. وقد شملت هذه العملية 5.679 ملزم غير مصرح من مختلف الأجهزة العمومية، سواء المركزية منها أو اللاممركزة.

وبالموازة مع ذلك، شرع المجلس في فحص وتحليل قوائم الملزمين المتوصل بها من طرف السلطات الحكومية عن طريق المنصة الإلكترونية المعدة لهذا الغرض منذ بداية سنة 2019، وذلك بهدف تقييم مدى مطابقة محتواها مع المقتضيات القانونية ذات الصلة، وبالأخص التحديد الدقيق للمهام والسلط الموجبة للتصريح، فضلا عن شروط وكيفيات تحديد هذه القوائم وكذا تحيينها من طرف السلطة المخول لها ذلك.

في هذا الصدد، لوحظ اختلاف وتباين في المعايير المعتمدة من طرف السلطات الحكومية، وداخل نفس القطاع، لحصر قوائم الملزمين داخل أجهزة تتوفر على نفس الاختصاصات وتعتمد نفس الهيكل التنظيمي، الأمر الذي لا يضفي على هذه القوائم طابع الشمولية. فقد اتضح من خلال مراجعة قاعدة المعطيات المتعلقة بالتصاريح المودعة، أن عدد الأشخاص المصنفين طبقا لمعيار التعيين بظهير شريف، لم يتجاوز 360 ملزما، أي ما يمثل 2%

فقط من مجموع الملزمين، علما أن هناك ملزمين معينين في مناصبهم بظهير شريف (3.422 من رجال السلطة) لم يصنفوا ضمن هذه الفئة.

في نفس السياق، اقتصرت بعض القوائم على ملزم واحد فقط، على الرغم من كون الهياكل التنظيمية للمؤسسات المعنية تخول لمسؤوليها سلطات ومهاما لها أثر مباشر على تدبير المال العام، ويتعلق الأمر بقطاعات الفلاحة والتربية الوطنية والتعليم الأولي والصحة والتكوين المهني والطاقة والمعادن. كما تضمنت ست (06) لوائح، تتعلق بأكاديميات جهوية للتربية والتكوين، رؤساء مراكز إقليمية في حين استثنت الأكاديميات الأخرى هذا المنصب من قائمة ملزميها. نفس الأمر يتعلق بالمراكز الاستشفائية الجامعية بقطاع الصحة، حيث أدرج ملزم واحد فقط بقائمة مركز استشفائي جامعي بينما أدرج 70 ملزما بمركز استشفائي آخر.

أما بشأن تحيين القوائم، فقد تم تسجيل تأخير في تبليغ المجلس في حينه بالتغييرات التي تطرأ على وضعية الملزمين، خاصة أن هذه الوضعية تتسم بالدينامية والتجدد بصفة دورية سواء تعلق الأمر باستلام مهام جديدة موجبة للتصريح أو انتهائها، إذ أنه ومن أصل 37 قطاعا حكوميا وأزيد من 260 مؤسسة عمومية، تم تحيين قوائم 31 جهازا عموميا فقط، أي بنسبة لم تتجاوز 10% وذلك تزامنا مع نهاية رابع فترة تجديد التصاريح (منذ نهاية شهر مارس 2022 إلى حدود 20 شتنبر 2022).

بالمقابل، ترتب عن التوسيع في إعمال السلطة التقديرية في تحديد المهام الموجبة للتصريح إدراج موظفين وأعوان ضمن الملزمين رغم كونهم لا يمارسون مهاما أو صلاحيات ذات صلة بتدبير المال العام.

لذلك، **يوصي المجلس** بإعادة النظر في مسألة تحديد المهام والسلط الموجبة للإدراج بقائمة الملزمين، من خلال اعتماد معايير موحدة عند إعمال السلطة التقديرية من أجل تحديد المقصود بالصلاحيات ذات الصلة بتدبير المال العام ونطاقها. كما يتعين من أجل ضمان الفعالية في ممارسة هذا الاختصاص، الحرص على التحيين المنتظم لهذه القوائم والعمل على استكمال رقمنة مسطرة تحميلها من المنبع، وذلك من خلال رقمنة حصر وتحيين قوائم الملزمين بالنظام المعلوماتي لتدبير الموارد البشرية لدى القطاعات الحكومية أثناء إعداد هذه القوائم.

أما بشأن مراقبة التصاريح بالممتلكات، فقد قام المجلس، خلال سنة 2021، بفحص عينة من التصاريح المودعة لديه من أجل النظر في كيفيات تعبئة نموذج التصريح بالممتلكات وتتبع ومقارنة البيانات المضمنة به ومدى اتساقها من حيث الشكل، إذ لوحظ في حالات عديدة تناقض بين التصريحات المتتالية لنفس الملزم وكذا تأويلات متباينة للأصناف المكونة للممتلكات وإغفال الإشارة لبعض المعطيات، وكذا عدم وضوح ومقروئية البيانات المدرجة.

وتبعا لذلك، ونظرا لما يكتسيه نموذج التصريح بالممتلكات من أهمية قصوى في ضمان فعالية المراقبة، **يثير المجلس أهمية** إعادة النظر في بلورة نموذج التصريح بالممتلكات المعتمد حتى يصبح نموذجا واضحا وسهل الاستيعاب من طرف جميع الملزمين بما يحد من هامش التأويل والاختلاف في تحديد الغرض من البيانات موضوع التعبئة. **كما يتعين** اعتماد التعبئة الإلكترونية للتصريح بالممتلكات قصد تيسير ولوج قواعد المعطيات لدى

الإدارات والمؤسسات العمومية للتبادل الإلكتروني للمعطيات وتسريع وتبسيط البحث والتحري بشأن صحة المعلومات المصرح بها.

تجدر الإشارة إلى أن المجلس ينكب حاليا على استكمال مسطرة مراقبة هذه التصاريح من حيث الجوهر وحول صحة البيانات والمعلومات المضمنة بها من أجل التأكد من مدى اتساق تطور ممتلكات الملزمين مع المداخيل المصرح بها. وسيتم نشر الملاحظات التي ستسفر عنها هذه المراقبة في التقرير السنوي للمجلس برسم سنة 2022.

تدقيق حسابات الأحزاب السياسية وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية

قام المجلس الأعلى للحسابات بتدقيق الحسابات السنوية للأحزاب السياسية برسم السنة المالية 2020، وبفحص حسابات الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والمترشحين برسم استحقاقات 2021، وذلك طبقا لأحكام الفصل 147 من الدستور ولمقتضيات المادة 3 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية وللقوانين التنظيمية ذات الصلة.

بخصوص فحص حسابات الحملات الانتخابية، بلغت مساهمة الدولة في تمويل هذه الحملات 356,28 مليون درهم استفاد منها: 28 حزبا (336,94 مليون درهم) برسم اقتراع 8 سبتمبر 2021 لانتخاب أعضاء مجلس النواب والمجالس الجماعية والجهوية، و12 حزبا (11,34 مليون درهم) و11 منظمة نقابية (8 مليون درهم) برسم اقتراع 5 أكتوبر 2021 لانتخاب أعضاء مجلس المستشارين.

وقد اتخذ المجلس عدة إجراءات من أجل تسهيل عملية تقديم حسابات الحملات الانتخابية للأحزاب والنقابات والمترشحين، لاسيما من خلال تحسيس ومواكبة وتذكير الأطر المكلفة بالتسيير المالي والإداري ومسك المحاسبة والتواصل بكيفيات تقديم الحسابات، وتذكيرهم بالمستجدات التشريعية والتنظيمية، وكذا بالمسؤولية القانونية المترتبة عن تدبير الدعم العمومي والمشاركة في العمليات الانتخابية. كما وضع المجلس منصة معلوماتية لتيسير عملية إيداع حسابات الحملات الانتخابية.

في هذا الإطار، قامت جميع الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية المستفيدة من الدعم بالإدلاء بحسابات حملاتها الانتخابية للمجلس. وقد تم توجيه الملاحظات التي أسفرت عنها عملية الفحص إلى المسؤولين الوطنيين عن الهيئات المعنية من أجل تسوية وضعيتهم أو إرجاع مبالغ الدعم إلى الخزينة داخل أجل ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ.

في نفس السياق، بلغت نسبة إيداع حسابات الحملات الانتخابية للمترشحين لانتخاب أعضاء مجلس النواب والمجالس الجماعية والجهوية (اقتراع 8 سبتمبر) ومجالس العمالات والأقاليم (اقتراع 21 سبتمبر) ومجلس المستشارين (اقتراع 5 أكتوبر)، حوالي 85%، حيث تم الإدلاء للمجلس بالحسابات المتعلقة ب 4358 مترشح من مجموع 5146 ملزم.

وقد تم في هذا الصدد إعذار المتخلفين بضرورة تقديم حسابات حملاتهم الانتخابية للمجلس داخل أجل أقصاه 60 يوما من تاريخ التوصل بالإعذار. كما أسفرت عملية فحص الحسابات المدلى بها عن توجيه 1046 مذكرة ملاحظات.

وبالنسبة لتقديم الحسابات السنوية للأحزاب السياسية برسم سنة 2021، أودع 29 حزبا من أصل 34 حساباتهم السنوية برسم السنة المالية 2021، مقابل (30) حزبا سنة 2020. وتجدر الإشارة إلى أن 18 حزبا من أصل 29 أدلوا بحساباتهم داخل الأجل القانوني (31 مارس 2022).

وقد بلغ مجموع الموارد المصرح بها من طرف الأحزاب السياسية ما يناهز 499,69 مليون درهم برسم سنة 2021، بما فيها مبالغ الدعم المقدم للأحزاب لتمويل حملاتها الانتخابية برسم اقتراعات 2021، مقابل 121,93 مليون درهم سنة 2020. في حين بلغ مجموع النفقات المصرح بصرفها برسم سنة 2021 ما يناهز 502,26 مليون درهم، بما فيها مصاريف الحملات الانتخابية برسم الاقتراعات المذكورة، مقابل 122,07 مليون درهم سنة 2020.

كما خلص **تدقيق الحسابات السنوية للأحزاب السياسية برسم 2020** إلى تسجيل عدة ملاحظات همت أساسا صرف نفقات لم يتم بشأنها تقديم وثائق الإثبات المطلوبة أو تم تقديم وثائق إثبات غير كافية أو في غير اسم الحزب المعني، وذلك بمبلغ إجمالي قدره 1,33 مليون درهم، أي بنسبة 1,09% من مجموع النفقات المصرح بصرفها. كما سجل المجلس ملاحظات أخرى تتعلق باحترام المقتضيات القانونية والتنظيمية المتعلقة بالإشهاد بصحة الحسابات المقدمة وبمسك المحاسبة وفق الدليل العام للمعايير المحاسبية مع مراعاة الملاءمات المنصوص عليها في المخطط المحاسبي الموحد للأحزاب السياسية، وبتبرير العمليات المنجزة.

وفيما يخص **إرجاع مبالغ الدعم العمومي**، فعملا بالمقتضيات التشريعية والتنظيمية ذات الصلة، قام 22 حزبا بإرجاع جزء من الدعم الممنوح لها إلى خزينة الدولة بما مجموعه 7,09 مليون درهم خلال سنة 2020 و7,53 مليون درهم خلال سنة 2021 و18,28 مليون درهم خلال سنة 2022. وفي المقابل سجل المجلس أن 13 حزبا لم يقم بإرجاع مبالغ دعم، بما مجموعه 4,22 مليون درهم، تتعلق بالدعم الممنوح لها برسم استحقاقات انتخابية سابقة (اقتراعات 4 سبتمبر 2015 و2 أكتوبر 2015 و7 أكتوبر 2016)، وكذا برسم الدعم السنوي عن سنوات 2017 و2020 و2021.

على صعيد آخر، سجل المجلس تنفيذ السلطات الحكومية المختصة للتوصيات الصادرة عنه، لاسيما من خلال إصدار وتحيين عدة نصوص قانونية وتنظيمية تهم نظام تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية.

كما أوصى بمواصلة المجهودات المبذولة من طرف السلطات الحكومية المختصة والأحزاب السياسية المعنية بالإرجاع إلى الخزينة مبالغ الدعم غير المبررة (4,22 مليون درهم)، وعند الاقتضاء اتخاذ الإجراءات اللازمة في حق الأحزاب التي لم تقم بتسوية وضعيتها تجاه الخزينة. **كما أوصى** بضرورة السعي لتحقيق مزيد من الشفافية في الحسابات المالية، وذلك من خلال الحرص على تقديم الوثائق المكونة للحسابات السنوية داخل الآجال القانونية والعمل على مسك المحاسبة والإشهاد بصحة الحسابات المدلى بها وفق

المقتضيات التنظيمية الجاري بها العمل، وكذا تنظيم دورات تكوينية أخرى لفائدة الأطر الإدارية للأحزاب السياسية، بغرض تيسير استعمالها للمخطط المحاسبي الموحد وإعداد دليل للمساطر المحاسبية ونظام معلوماتي مشترك بين الأحزاب السياسية.

الفهرس

تقديم 5

الاختصاصات القضائية للمحاكم المالية 15

أولا. تعزيز وظيفتي الردع الخاص والعام في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية .. 16

حصيلة نشاط المحاكم المالية

أغلبية الإحالات تمت من طرف هيئات المحاكم المالية

تنامي المساءلة عن أخطاء التسيير

ثانيا. تكريس مبدأ المساءلة في مجال التدقيق والبت في الحسابات 19

تحسن مستمر في نسب الإدلاء بالحسابات

نتائج التدقيق والبت في الحسابات

طبيعة المخالفات: حماية حقوق الأجهزة العمومية وضمان صحة نفقاتها

ثالثا. تكريس الممارسات الجيدة في التدبير وشروط المحاكمة العادلة في الأحكام والقرارات 21

رابعا. إحالة أفعال قد تستوجب عقوبة جنائية 22

تتبع أوراش الإصلاحات الكبرى 23

إصلاح المالية العمومية: ورش بحاجة إلى التسريع للاستجابة لمتطلبات نجاعة الأداء

منظومة الحماية الاجتماعية: ورش يعزز دعائم الدولة الاجتماعية ويستدعي آليات تمويل كفيلة بضمان استدامته

منظومة الاستثمار: الحاجة إلى اعتماد استراتيجية وطنية وبرنامج عمل لتنزيل ميثاق الاستثمار

الإصلاح الجبائي: أهمية استكمال الإصلاح من أجل تحفيز الاستثمار ودعم موارد الدولة

قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية: الحاجة إلى إعادة النظر في محفظة المؤسسات والمقاولات العمومية وتجميعها في أقطاب كبرى

مراقبة التسييروتقييم البرامج والمشاريع العمومية 35

القطاعات المالية 35

المالية العمومية :بعض نقط الاهتمام

نفقات الاستثمار المدرجة في الميزانية العامة للدولة: أثر محدود يستدعي إعادة النظر في بنية الاستثمارات العمومية وأهدافها

الهيئة المغربية لسوق الرساميل: ضرورة استكمال الإصلاح من أجل ضبط أفضل للأسواق المالية

قطاع الصحة 42

الموارد البشرية لوزارة الصحة: تفاوتات ترابية واختلالات على مستوى تغطية الساكنة

منظومة الأدوية: الحاجة لوضع سياسة دوائية وطنية ترتكز على تحفيز الإنتاج المحلي

نظام المراقبة الصحية والإنذار المبكر والسريع: قدرة على التأقلم وتحديات مرتبطة بالحفاظ على استمرارية العلاجات وبرامج الصحة

البرنامج الوطني للوقاية ومراقبة ارتفاع ضغط الدم: ضرورة إرساء إطار مؤسساتي مناسب لتحسين حكامة البرنامج

قطاعات التربية والتكوين والتعليم العالي 50
الموارد البشرية بقطاع التربية الوطنية: الحاجة لضمان توزيع أكثر توازنا للأطر التربوية
التكوين الأساس والتكوين المستمر لأطر هيئة التدريس: مسار تكويني بحاجة للتجويد
النقل المدرسي في الوسط القروي: تسجيل مجهودات مهمة وضرورة إرساء نموذج مستدام للتدبير كفيل بالاستجابة لانتظارات المرتفقين
التعليم عن بعد: أهمية استثمار هذا النمط الجديد وتوفير مقومات نجاحه
التكوين المهني الفلاحي: آلية مهمة في حاجة إلى التطوير للاستجابة لحاجيات الفلاحة التقليدية والعصرية
تقييم منظومة التعليم العتيق: دور مهم للمنظومة في حماية الثوابت الدينية والحاجة للارتقاء بها أكثر
القطاعات الإنتاجية 65
خطة دعم قطاع السياحة لتجاوز آثار جائحة "كوفيد-19": أهمية مواصلة الجهود لتحقيق أهداف عقد البرنامج 2020-2022
التجميع الفلاحي: نظام واعد بحاجة لاستكمال جميع عوامل نجاحه
مشاتل المقاولين الشباب: برنامج طموح لم يحقق كل أهدافه مما يستدعي إعادة بلورته
فضاءات الاستقبال الصناعي المنجزة بشراكة مع الجماعات الترابية بجهة الدار البيضاء – سطات: تحديات متعددة ومقومات مهمة تستدعي استثمارا أفضل
قطاع الثقافة 74
العمل الثقافي: أهمية إعداد استراتيجية مندمجة للعمل الثقافي من أجل ضمان الولوج للثقافة ودعم الإبداع
تدبير المباني والمواقع التاريخية: الحاجة لوضع استراتيجية مندمجة لتثمين التراث الثقافي
القطاعات الإدارية 80
المباني الإدارية: أهمية وضع استراتيجية لتدبير العقارات المخصصة للقطاعات الوزارية وآليات لترشيد الاقتناء والتخصيصات
أنظمة مراقبة الولوج في الإدارات العمومية: الحاجة إلى استكمال الإطار القانوني والاستراتيجي من أجل استغلال أمثل
نظام رصد المخالفات بواسطة الرادارات الثابتة: أهمية تحسين الأداء والمردودية
الحكامة الترابية والتنمية المجالية.. 87
تأثير الأزمة الصحية "كوفيد-19" على تدبير الجماعات الترابية: أهمية تطوير آليات الاشتغال من أجل ضمان استمرارية الخدمات
تدبير الجهات: الحاجة إلى تعزيز وظيفة التخطيط الاستراتيجي وتنويع مصادر التمويل
أهم أوجه تدبير الجماعات في الوسط القروي: مجالات ترابية في حاجة إلى مواصلة الجهود لتدارك الخصاص المسجل على مستوى بعض الخدمات الأساسية
الاستراتيجية الوطنية للتنقلات الحضرية: أهمية تأطير أفضل للقطاع وتأمين آليات التمويل المناسبة
الوكالات الحضرية: الحاجة إلى إصلاح شامل من أجل تموقع جديد لهذه المؤسسات
حكامة وكالة تهيئة ضفتي أبي رقراق: نموذج اقتصادي ومالي يقتضي المراجعة من أجل ضمان استدامته

تتبع تنفيذ التوصيات 105
أولا. تتبع التوصيات الصادرة عن المجلس الأعلى للحسابات 105
التتبع المستندي: تفاعل إيجابي رغم بعض الإكراهات وتحسن على مستوى مجموعة من أوجه التدبير
تتبع التوصيات المتعلقة بتقييم تدبير الإعانات الممنوحة للجمعيات: تطور ملموس للإطار القانوني لتدبير منح الدعم مع الحاجة إلى ربطه بالأهداف الاستراتيجية للقطاعات المانحة
ثانيا. تتبع التوصيات الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات 107
تفاعل إيجابي للأجهزة المعنية
أثر ملموس لتنفيذ التوصيات الصادرة
إكراهات تعوق تنفيذ بعض التوصيات
حصيلة ممارسة اختصاص "تلقي، تتبع ومراقبة التصاريح الاجبارية بالممتلكات" من طرف المحاكم المالية.. 108
تدقيق حسابات الأحزاب السياسية وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية.................. 111

المجلس الأعلى للحسابات

قطاع 10 زنقة التوت حي الرياض - الرباط
الهاتف: 57 67 57 37 05 / 00 67 57 37 05
الفاكس: 19 31 71 37 05
www.courdescomptes.ma